Dieter Buermeyer

Die Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung unter besonderer Berücksichtigung des EVwVerfG.

1970

1971

Die Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung unter besonderer Berücksichtigung des EVwVerfG.

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Dieter Buermeyer

aus Osnabrück

1971

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Hans J. WOLFF

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Chr.-Fr. MENGER

Dekan: Prof. Dr. G. UBER

Tag der mündlichen Prüfung: 26. November 1970

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Inhaltsübersicht

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXVI
§ 1. Einleitung	1
I. Einführung in die Problematik	1
II. Aufgabe und Gang der Darstellung	3
ERSTER HAUPTTEIL	
Grundfragen zum Verwaltungsakt mit Doppelwirkung	5
ERSTER ABSCHNITT	
Die Begriffsbestimmung des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung	5
§ 2. Der Begriff des Verwaltungsaktes	6
§ 3. Der Begriff des begünstigenden Verwaltungsaktes	8
I. Ausgangspunkt	8
II. Der begünstigende Verwaltungsakt	1o
§ 4. Der Begriff des belastenden Verwaltungsaktes	11
I. Ausgangspunkt	11
II. Der belastende Verwaltungsakt	13

Seite

§ 5. Der Begriff des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung 14

I. Darstellung der in Lehre und Rechtsprechung vertretenen Auffassungen 14

II. Kritik und eigene Stellungnahme 17

III. Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung 22

a) Der Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung 22

b) Der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung 24

§ 6. Zusammenfassung 26

ZWEITER ABSCHNITT

Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung 27

§ 7. Das Entstehen und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes 27

I. Der Begriff der Wirksamkeit 27

II. Die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes als Abschluß seines Entstehens und Beginn seines Wirksamwerdens 27

a) Die Regelung des § 33 Abs. 1 EVwVerfG 27

b) Die Bekanntgabe als Tatbestandsmerkmal des Verwaltungsaktes 28

1. Verwaltungsakt und Willenserklärung 29

2. Die Situation vor der Bekanntgabe 34

§ 8. Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung 35

§ 9. Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung 36

I. Die Problemstellung und Ausgangspunkt 36

II. Die Frage nach dem Erfordernis der Bekanntgabe an alle Betroffenen 38

Seite

a) Die rechtlichen Besonderheiten des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung 38

1. Das Begriffsmerkmal "Regelung" beim Verwaltungsakt 38

2. Die Konsequenz für Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung 39

b) Folgerungen für die Notwendigkeit der Bekanntgabe 41

c) Ergebnis 47

III. Die Folge des Unterlassens der Bekanntgabe an einen Betroffenen 48

§ 1o. Zusammenfassung 5o

DRITTER ABSCHNITT

Das Wirksambleiben von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung 51

§ 11. Der Grundsatz des § 33 Abs. 2 EVwVerfG 51

VIERTER ABSCHNITT

Der Eintritt der endgültigen Bindungswirkung beim Verwaltungsakt mit Doppelwirkung 52

§ 12. Die Verbindlichkeit des wirksamen Verwaltungsaktes 52

§ 13. Die endgültige Bindung für den oder die Betroffenen 52

I. Das Verhältnis von Verbindlichkeit und endgültiger Bindung 52

II. Die endgültige Bindung beim Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung 53

Seite

III. Die endgültige Bindung beim Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung 55

a) Der Eintritt der Unanfechtbarkeit bei Bekanntgabe an alle Betroffenen 55

b) Der Eintritt der Unanfechtbarkeit bei fehlender Bekanntgabe an einen Belasteten 56

1. Die gesetzliche Regelung 56

2. Die analoge Anwendung des § 58 Abs. 2 VwGO 59

3. Die Kenntnis von der Existenz des Verwaltungsaktes 6o

4. Die Verwirkung des Anfechtungsrechts 63

5. Gesamtergebnis 67

§ 14. Die endgültige Bindung für die erlassende Behörde und ihre Aufsichtsbehörde 68

§ 15. Zusammenfassung 7o

ZWEITER HAUPTTEIL

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung 72

§ 16. Zur Terminologie und Systematik 76

ERSTER ABSCHNITT

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung 81

§ 17. Die Regelung im EVwVerfG 81

I. Die Vorschrift des § 39 EVwVerfG 81

II. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes gemäß § 37 EVwVerfG 82

Seite

a) Der Grundsatz des § 37 Abs. 1 EVwVerfG 82

1. Ermessen bei der Rücknahme belastender Verwaltungsakte? 84

2. Ermessen bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte? 9o

b) Die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte 92

1. Die Regelung in Grundzügen 92

2. Der Ausschluß der Rücknahme bei begründetem Vertrauensschutz 95

III. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes gemäß § 38 EVwVerfG 98

a) Grundsatz 98

b) Der Widerruf belastender Verwaltungsakte 98

c) Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte 1oo

1. Das Prinzip der Unwiderruflichkeit 1oo

2. Die einzelnen Widerrufsgründe 1o1

3. Die zeitliche Wirkung des Widerrufes 1o5

IV. Voraussetzungen und Grundgedanke des § 39 EVwVerfG 1o6

§ 18. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung 1o9

I. Die widerstreitenden Interessen im allgemeinen 1o9

II. Die möglichen Tatbestände im einzelnen 11o

a) Die Rechtslage bei mangelndem Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten 11o

b) Die Rechtslage bei bestehendem Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten 112

1. Die Rechtslage vor absoluter Unanfechtbarkeit 113

aa) Die Situation vor Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten 116

bb) Die Situation nach Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten 118

2. Die Rechtslage nach absoluter Unanfechtbarkeit 123

Seite

§ 19. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung 127

I. Grundsatz 127

II. Erweiterung der Widerrufsmöglichkeit während des Widerspruchs- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens? 128

a) Die Regelung des § 39 EVwVerfG 128

b) Die Bedeutung des § 68 Abs. 1 VwGO 128

c) Ablehnung der in § 39 EVwVerfG getroffenen Regelung 129

§ 2o. Zusammenfassung 132

ZWEITER ABSCHNITT

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung 136

§ 21. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung 136

§ 22. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung 138

§ 23. Zusammenfassung 139

Ergebnisse in Leitsätzen 141

Anhang: Auszug aus dem Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes Teil III, Abschnitt 2 - Bestandskraft des Verwaltungsaktes - 144

Literaturverzeichnis

ADAMOVICH, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, 5. Auflage, 1. Band, Wien 1954

ANDERSEN, Poul: Ungültige Verwaltungsakte, Mannheim, Berlin, Leipzig 1927

APELT, Willibald: Der verwaltungsrechtliche Vertrag (Neudruck der Ausgabe Leipzig 1920), Aalen 1964

APELT, Willibald: Der verwaltungsrechtliche Vertrag: AöR 84 (1959), 249 - 273

ARNDT, Gottfried: Der Verwaltungsakt als Grundlage der Verwaltungsvollstreckung, Köln, Berlin, Bonn, München 1967

BACHOF, Otto: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Band I, 3. Auflage, Tübingen 1966 (zit.: BACHOF, Rechtsprechung I); Band II, Tübingen 1967 (zit.: BACHOF, Rechtsprechung II)

BACHOF, Otto: Verwaltungsgerichtsbarkeit und Justiz unter besonderer Berücksichtigung des Bonner Grundgesetzes: SJZ 1950, 161 - 169 sowie 488 - 495

BACHOF, Otto: Urteilsanmerkung zum Urteil des BGH vom 12.2.1951 - IV ZR 106/50 -: DöV 1951, 275 - 276

BACHOF, Otto: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: JZ 1957, 431 - 441

BACHOF, Otto: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: JZ 1962, 745 - 755

BACHOF, Otto: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: JZ 1966, 561 - 567

BADURA, Peter: Der mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakt mit belastender Auflage: JuS 1964, 103 - 107

BARING, Martin:	Zustellungsmängel: DVBl. 1951, 41 - 44
BARING, Martin:	Bloß kein Gesetz!: JR 1960, 241 - 245
BARING, Martin:	Zur Problematik eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: DVBl. 1965, 180 - 189
BARTLSPERGER, Richard:	Das Dilemma des baulichen Nachbarrechts: VwArch. 60 (1969), 35 - 63
BAUMBACH, Adolf - LAUTERBACH, Wolfgang:	Zivilprozeßordnung, 30. Auflage, München 1970
BAUR, Fritz:	Neue Verbindungslinien zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht: JZ 1963, 41 - 47
BECKER, Franz - LUHMANN, Niklas:	Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz, Berlin 1963
BECKER, Hans-Joachim:	Die Rücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: DöV 1963, 459 - 466
BENDER, Bernd:	Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Freiburg 1956
BENDER, Bernd:	Der nichtige Verwaltungsakt: DVBl. 1953, 33 - 35
BENDER, Bernd:	Der fehlerhafte Verwaltungsakt nach den §§ 34 - 36 des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: DöV 1965, 446 - 449
BENDER, Bernd:	Aktuelles zur Problematik des gerichtlichen Nachbarschutzes im Baurecht: NJW 1966, 1989 - 1996
BENKENDORFF:	Bürgerliches Recht und Inanspruchnahme nach dem RLG: NJW 1949, 769 - 772
BERNATZIK, Edmund:	Rechtsprechung und materielle Rechtskraft (Neudruck der Ausgabe Wien 1886), Aalen 1964
BERNHARDT, Rudolf:	Zur Anfechtung von Verwaltungsakten durch Dritte: JZ 1963, 302 - 308

BESELER, Hans Friedrich:	Die Rechtskraft der Verwaltungsakte, Diss. Münster 1960
BETTERMANN, Karl August:	Anmerkung zum Urteil des VG Sigmaringen vom 17.9.1962 - I 163/62 -: DVBl. 1963, 826 - 830
BETTERMANN, Karl August:	Anmerkung zum Urteil des BVwG vom 25.2.1969 - I C 65.67 -: DVBl. 1969, 703 - 705
BLOMEYER, Arwed:	Zivilprozeßrecht, Erkenntnisverfahren, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1963
BODE, Eckart:	Die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte mit Doppelwirkung, Diss. Göttingen 1967
BÖHMER, Werner:	Die Verwirkung im öffentlichen Recht: BayVBl. 1956, 129 - 132 und 173 - 177
BULLINGER, Martin:	Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart 1962
BULLINGER, Martin:	Öffentliches Recht und Privatrecht, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968
BULINGER, Martin:	Zur Bestandskraft belastender Verwaltungsakte: JZ 1963, 466 - 470
DE CLERCK, Hans:	Vorläufiger Rechtsschutz Dritter gegen begünstigende Verwaltungsakte: DöV 1964, 152 - 154
DE THIER, Hans-Peter:	Der Verwaltungsakt: SKV 1961, 253 - 259
DICKMANN, Herbert:	Die Beseitigung behördlicher Bewilligungen durch Aufhebung oder Widerruf: DöV 1957, 278 - 284
DÖRFFLER, Wolfgang:	Verwaltungsakte mit Drittwirkung: NJW 1963, 14 - 19
ENNECCERUS, Ludwig - KIPP, Theodor - WOLFF, Martin:	Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Erster Band, erste Abteilung: Einleitung, Allgemeiner Teil von Ludwig ENNECCERUS, 15. - 17. Auflage, Marburg 1921 (zit.: ENNECCERUS-KIPP-WOLFF)

ENNECCERUS, Ludwig - NIPPERDEY, Hans Carl:	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. neubearbeitete Auflage, Tübingen 1960 (zit.: ENNECCERUS-NIPPERDEY)
ERICHSEN, Hans-Uwe:	Verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozeß, Habilitationsschrift Münster 1969
ERICHSEN, Hans-Uwe:	Zum Entwurf eines Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein: SchlhAnz. 1966, 121 - 129
ERMAN, Walter:	Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 1. Band, 4. Auflage, Münster 1967
ERNING, Adolf:	Der Widerruf mangelhafter, begünstigender Verwaltungsakte, Diss. Münster 1959
ERNING, Adolf:	Der Widerruf begünstigender, mangelhafter Verwaltungsakte mit Doppelwirkung: DVBl. 1960, 467 - 470
ESSER, Josef:	Schuldrecht, 2. Auflage, Karlsruhe 1960
EVERS, Hans-Ulrich:	Die Nachbarklage im Baurecht: JuS 1962, 87 - 93
EYERMANN, Erich - FRÖHLER, Ludwig:	Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Auflage, München und Berlin 1965
FEDERER, Julius:	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: JöR NF 3 (1954), 15 - 66
FENEBERG, Hermann:	Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: DVBl. 1965, 177 - 180 und 222 - 225
FIKENTSCHER, Wolfgang:	Das Schuldrecht Berlin 1965
FLEHINGHAUS, Wolfgang:	Verspätete Nachbarklage: BB 1968, 774 - 776

FLEINER, Fritz:	Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928, Neudruck Aalen 1960
FLUME, Werner:	Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, Zweiter Band, Das Rechtsgeschäft, Berlin, Heidelberg, New York 1965
FOERSTER, German:	Gefährdet das Schleswig-Holsteinische Landesverwaltungsgesetz die Rechtseinheit?: SKV 1968, 33 - 35
FORSTHOFF, Ernst:	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München und Berlin 1966 (zit.: FORSTHOFF I); 8. Auflage, München und Berlin 1961 (zit.: FORSTHOFF I, 8. Auflage)
FREITAG, Herbert:	Die reformatio in peius im Verwaltungsverfahren: VwArch. 56 (1965), 314 - 353
FRISCHMANN, Otto - WEINGART, Olaf:	Zur selbständigen Anfechtbarkeit behördlicher Mitwirkungsakte: DöV 1962, 721 - 734
FRÖHLER, Ludwig:	Der beschwerende Verwaltungsakt: BayBm. 1948, 295 - 297
FROMM, Günter:	Die einstweilige Erlaubnis im Personenbeförderungsrecht: DVBl. 1962, 801 - 804
FROMM, Günter:	Verwaltungsakte mit Doppelwirkung: VwArch. 56 (1965), 26 - 60
GEISENBERGER, Karl:	Die Voraussetzungen von Verwaltungsakten in den Kodifikationen des allgemeinen Verwaltungsrechts, Diss. Würzburg 1963
GELZER, Konrad:	Zur öffentlich-rechtlichen Nachbarklage: DöV 1965, 793 - 795
GIACOMETTI, Zaccaria:	Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, I. Band, Zürich 1960
VON DER GROEBEN, Klaus:	Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? Referat: Verh. 43. DJT, Band II, Teil D, S. 1 - 33, Tübingen 1960

VON DER GROEBEN, Klaus - KNACK, Hans Joachim:	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München 1968
GÜTZKOW, Horst:	Rücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte der Sozialleistungsträger?: NJW 1964, 1449 - 1454
HAMANN, Andreas:	Die Verwirkung beamtenrechtlicher Gehalts- und Versorgungsansprüche: RiA 1957, 177 - 178
HANGARTNER, Yvo:	Widerruf und Änderung von Verwaltungsakten aus nachträglich eingetretenen Gründen, Zürich und St. Gallen 1959
HATSCHEK, Julius - KURTZIG, Paul:	Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts 7. und 8. Auflage, Leipzig 1931
HAUEISEN, Fritz:	Das allgemeine Verwaltungsrecht in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Band I, S. 255 - 275, Karlsruhe 1963
HAUEISEN, Fritz:	Die Rücknahme fehlerhafter Verwaltungsakte: NJW 1954, 1425 - 1429
HAUEISEN, Fritz:	Der Widerruf fehlerfreier Verwaltungsakte: NJW 1955, 1457 - 1461
HAUEISEN, Fritz:	Vom rechtmäßigen zum rechtswidrigen Verwaltungsakt: NJW 1956, 2o1 - 2o5
HAUEISEN, Fritz:	Unzulässige Rechtsausübung und öffentlich-rechtliche Ausschlußfristen: NJW 1957, 729 - 731
HAUEISEN, Fritz:	Anmerkung zum Urteil des OVG Berlin vom 14.11.1956 - VII B 12/56 -: DVBl. 1957, 5o6 - 5o8
HAUEISEN, Fritz:	Zur rechtlichen Qualifizierung des Rentenbescheides: NJW 1958, 441 - 444
HAUEISEN, Fritz:	Anmerkung zum Urteil des BVwG vom 28.6.1957 - IV C 235/56 -: NJW 1958, 642 - 643
HAUEISEN, Fritz:	Verwaltungsakte mit Dauerwirkung: NJW 1958, 1o65 - 1o69
HAUEISEN, Fritz:	Erst- und Zweitbescheid im Verwaltungsrecht: NJW 1959, 2137 - 2139

HAUEISEN, Fritz: Der begünstigende und rechtsgestaltende Verwaltungsakt: NJW 1960, 1497 - 1500

HAUEISEN, Fritz: Der Wandel in der Beurteilung fehlerhafter Verwaltungsakte: DVBl. 1960, 913 - 922

HAUEISEN, Fritz: Der Verwaltungsakt im Lichte neuer Überlegungen: DöV 1961, 121 - 129

HAUEISEN, Fritz: Die Einbeziehung Dritter in öffentlich-rechtliche Unterordnungsverhältnisse: DVBl. 1962, 547 - 552

HAUEISEN, Fritz: Die Rücknahme von Verwaltungsakten als Kodifikationsproblem: DVBl. 1964, 11 - 16

HAUEISEN, Fritz: Verwaltungsakte mit mehreren Betroffenen: NJW 1964, 2037 - 2041

HAUEISEN, Fritz: Erst- und Zweitbescheid im Verwaltungsrecht: NJW 1965, 561 - 565

HAUEISEN, Fritz: Anfechtbarkeit und Bestandskraft von Verwaltungsakten mit mehreren Betroffenen: NJW 1966, 2340 - 2342

HAUEISEN, Fritz: Buchbesprechung zu Hans-Werner LAUBINGER: Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, Göttingen 1967: DVBl. 1968, 53

HEGEL, Hermann: Kann mit der Verpflichtungsklage auch die Verurteilung zur Vornahme einer sogen. Amtshandlung begehrt werden?: JZ 1963, 15 - 17

HEIKE, Herwart: Der gegenwärtige Stand der Lehre vom nichtigen Verwaltungsakt, Diss. Göttingen 1960

HEIKE, Herwart: Die Evidenztheorie als heute maßgebliche Lehre vom nichtigen Verwaltungsakt: DöV 1962, 416 - 418

HEINTZE, Reinhard: Der vorläufige Rechtsschutz Dritter gegenüber genehmigenden Verwaltungsakten: NJW 1963, 1430 - 1436

HEINZE, Christian: Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlaß von Verwaltungsakten: DöV 1967, 33 - 47

HENNIES, G.: Der Beitragsbescheid als Verwaltungsakt mit mehreren Betroffenen: Sgb. 1965, 129 - 134

HILLERMEIER, Heinz: Beteiligte und "sonst Betroffene" im Sinne des § 58 VwGO: NJW 1965, 2048 - 2049

Hochschule für Verwaltungswissenschaften: Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Ergebnisse eines Planspiels in der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft für Referendare aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Sommersemester 1964, Speyer 1966

HOFFMANN, Michael: Der Abwehranspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte, Diss. Münster, Berlin 1969

HOFFMANN, Heinrich: Anmerkung zum Urteil des bayVGH vom 11.2.1957 - Nr. 84 III 57 -: BayVBl. 1957, 165 - 166

HOKE, Rudolf: Willensmängel beim Verwaltungsakt: DöV 1962, 281 - 292

IMBODEN, Max: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958

IPSEN, Hans Peter: Widerruf gültiger Verwaltungsakte, Hamburg 1932 (zit.: IPSEN, Widerruf)

IPSEN, Hans Peter: Verwaltungsakte, in: "Die Verwaltung", Schriftenfolge zur beruflichen Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten, herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Friedrich GIESE, 4. Auflage, Braunschweig 1957 (zit.: IPSEN, Verwaltungsakte)

JELLINEK, Walter: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen (Neudruck der Ausgabe Tübingen 1908), Aalen 1958 (zit.: JELLINEK, Staatsakt)

JELLINEK, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Auflage (Neudruck der Ausgabe Berlin 1931), Offenburg 1948 (zit.: JELLINEK, VwR)

JESCH, Dietrich: Die Bindung des Zivilrichters an Verwaltungsakte, Erlangen 1956 (zit.: JESCH, Bindung)

JESCH, Dietrich: Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961 (zit.: JESCH, Gesetz und Verwaltung)

JUNG, Hans: Probleme des Widerrufsvorbehalts: DVBl. 1957, 7o8 - 711

KIENAPFEL, Diethelm: Die Fehlerhaftigkeit mehrstufiger Verwaltungsakte nach dem BBauG und dem BFernstrG: DöV 1963, 96 - 1o2

KIMMINICH, Otto: Rücknahme und Widerruf begünstigender Verwaltungsakte: JuS 1965, 249 - 259

KLEINRAHM, Kurt: Anmerkung zum Urteil des OLG Düsseldorf vom 26.6.1947 - 1 U 177/47 -: MDR 1948, 1o9 - 112

KLINGER, Hans: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 2. Auflage, Göttingen 1964

KNIESCH, Joachim: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?, Diskussionsbeitrag: Verh. 43. DJT, Band II, Teil D, S. 116 - 118, Tübingen 196o

KOEHLER, Alexander: Verwaltungsgerichtsordnung, Berlin und Frankfurt 196o

KOEHLER, Alexander: Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: MDR 1964, 274 - 278

KÖHLER, Ludwig von: Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Zweiter Neudruck, Stuttgart - Berlin 1936

KOPF, Hans Christian: Der vorläufige Rechtsschutz bei der baurechtlichen Nachbarklage, Diss. München 1967

KORMANN, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910

KÜLZ, Helmut: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? (Diskussionsbeitrag): Verh. 43. DJT, Band II, Teil D, S. 118 - 122, Tübingen 1960

LAFORET, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937

LAMBERG, Gisbert: Der Widerspruch des Nachbarn im Baurecht: NJW 1963, 2154 - 2156

LARENZ, Karl: Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts, München 1967

LARENZ, Karl: Richterliche Rechtsfortbildung als methodisches Problem: NJW 1965, 1 - 10

LAUBINGER, Hans-Werner: Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung Göttingen 1967

LEIBHOLZ, Gerhard - RINCK, H.J.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 3. Auflage, Köln 1968

LERCHE, Peter: Ordentlicher Rechtsweg und Verwaltungsrechtsweg, Berlin, Köln 1953

LERCHE, Peter: Übermaß und Verfassungsrecht, Köln, Berlin, München, Bonn 1961

LÖWENBERG, Bernhard: Die Geltendmachung von Geldforderungen im Verwaltungsrecht, Diss. Münster, Berlin 1967

LUBBE, August: Kodifikation der allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts und Anwaltschaft: DVBl. 1964, 390 - 393

LÜTZENKIRCHEN, Johann: Ein Vergleich zwischen dem Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und dem allgemeinen Verwaltungsverfahren, Diss. Münster 1968

MAINKA, Johannes: Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Bonn 1963

MANG, Johann:	Verwaltungsrecht in Bayern, Band I, München 1952 (zit.: MANG I)
MANG, Johann:	Befristung des Widerspruchs nach § 58 Abs. 2 VwGO: BayVBl. 1964, 396 - 398
MANG, Johann - MAUNZ, Theodor - MAYER, Franz - OBERMAYER, Klaus:	Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Auflage, München 1964
VON MANGOLDT, Hermann - KLEIN, Friedrich:	Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, Band I, Berlin und Frankfurt 1957
MARTENS, Joachim:	Der Anspruch auf Rücknahme eines belastenden Verwaltungsaktes: NJW 1963, 1856 - 1860
MARTENS, Joachim:	Streitgenossenschaft und Beiladung: VwArch. 60 (1969), 197 - 260
MARTENS, Wolfgang:	Fehlerhafte Nebenbestimmungen im Verwaltungsprozeß: DVBl. 1965, 428 - 432
MAUNZ, Theodor - DÜRIG, Günter - HERZOG, Roman:	Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe (Stand: Lieferung 1 - 9), München 1968
MAURER, Hartmut:	Die Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte: DöV 1966, 477 - 490
MAYER, Otto:	Deutsches Verwaltungsrecht, Band I, 3. Auflage, München und Leipzig 1924
MENGER, Christian - Friedrich:	System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Tübingen 1954 (zit.: MENGER, System)
MENGER, Christian - Friedrich:	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht: VwArch. 49 (1958), 73 - 84; VwArch. 50 (1959), 77 - 92; VwArch. 51 (1960), 262 - 275; VwArch. 53 (1962), 275 - 285; VwArch. 54 (1963), 198 - 209; VwArch. 54 (1963), 393 - 404; VwArch. 55 (1964), 77 - 84; VwArch. 56 (1965), 81 - 96; VwArch. 56 (1965), 177 - 193

MENGER, Christian-Friedrich - ERICHSEN, Hans-Uwe:	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht: VwArch. 58 (1967), 70 - 83; VwArch. 58 (1967), 278 - 293; VwArch. 60 (1969), 89 - 100; VwArch. 60 (1969), 378 - 390
MERK, Wilhelm:	Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, Berlin 1962
VON MÜNCH, Ingo:	Der Widerrufsvorbehalt im Verwaltungsrecht: JZ 1964, 53 - 57 und 121 - 127
MULERT, Max:	Die Rücknahme unanfechtbarer belastender Verwaltungsakte, Diss. Münster 1970
VON MUTIUS, Albert:	Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung, Berlin 1969
NAUMANN, Richard:	Rechtsmittelbelehrung und Zustellung bei Verwaltungsakten: DV 1948, 137 - 139
NAUMANN, Richard:	Anmerkung zum Urteil des LG Ansbach vom 5.10.1951 - S 13/50 -: DVBl. 1952, 633 - 634
NEBINGER, Robert:	Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Auflage, Stuttgart 1949
OBERMAYER, Klaus:	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956 (zit.: OBERMAYER, Verwaltungsakt)
OBERMAYER, Klaus:	Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, Stuttgart, München, Hannover 1964 (zit.: OBERMAYER, Grundzüge)
OBERMAYER, Klaus:	Zur Rechtsstellung des Nachbarn im Baurecht und zum Folgenbeseitigungsanspruch: JuS 1963, 110 - 116
OSSENBÜHL, Fritz:	Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte, 2. Auflage, Berlin 1965
OSSENBÜHL, Fritz:	Zum Problem der Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte: DöV 1964, 511 - 521

PALANDT:	Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar bearbeitet von Bernhard DANCKELMANN, Max DEGENHART, Helmut HEINRICHS, Theodor KEIDEL, Wolfgang LAUTERBACH, Hans PUTZO, Heinz THOMAS 28. Auflage, München 1969
PETERS, Hans:	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949
PETERS, Hans:	Der Dritte im Baurecht: DöV 1965, 744 - 753
PETERS, Horst - SAUTTER, Theodor - WOLFF, Richard:	Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Loseblattausgabe (Stand: 14. Nachtrag), 4. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
PETZOLD, Kurt:	Zum Widerruf rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte vor Unanfechtbarkeit: BayVBl. 1965, 17 - 18
PIKART, Heinz - HENN, Karl Eugen:	Lehrbuch der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, Köln, Berlin, Bonn, München 1963
PÖPPINGHAUS, Klaus:	Das System des Widerrufs von Verwaltungsakten, Diss. Münster 1959
POSSEHL, Willi:	Vereinheitlichung des allgemeinen Verwaltungsverfahrens in Bund und Ländern: SKV 1964, 228 - 235
QUIDDE, Torsten:	Zur Evidenz der Fehlerhaftigkeit: DöV 1963, 339 - 341
REDEKER, Konrad - V.OERTZEN, Hans-Joachim:	Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage, Stuttgart 1965
REDEKER, Konrad:	Anmerkung zum Urteil des BGH vom 7.11.1961 - II ZR 47/61 -: DVBl. 1962, 22o - 221
Reichsgerichtsräte-Kommentar:	Das Bürgerliche Gesetzbuch mit bes. Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofes, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern, Band I, 2. Teil, Recht der Schuldverhältnisse (§§ 241 - 432), 11. Auflage, Berlin 196o (zit.: BGB-RGRK)

REILAND, Willi:	Die Lehre vom Verwaltungsakt in dem Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Diss. Würzburg 1960
RENCK, Ludwig:	Verwaltungsakt und Gesetzesvorbehalt: JuS 1965, 129 - 134
RIETDORF, Fritz:	Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: DVBl. 1964, 293 - 302 und 333 - 337
ROHWER-KAHLMANN, Harry:	Behördliche Zusagen und Vertrauensschutz: DVBl. 1962, 622 - 626
ROSENBERG, Leo - SCHWAB, Karl-Heinz:	Zivilprozeßrecht, 10. Auflage, München 1969
SALZWEDEL, Jürgen:	Die Lehre vom Verwaltungsakt in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, in: Rechtsschutz im Sozialrecht (Beiträge zum ersten Jahrzehnt der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts), Köln 1965, S. 197 - 221
SCHÄFER, Gerhard:	Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte, Marburg 1960
SCHÄFER, Walter:	Die Klagearten nach der VwGO (insbesondere die Klage auf Erlaß eines abgelehnten Verwaltungsaktes): DVBl. 1960, 837 - 843
SCHEERBARTH, Walter:	Das allgemeine Bauordnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Landesbauordnung, 2. Auflage, Köln 1965
SCHEERBARTH, Walter:	Gedanken zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Unter Berücksichtigung des Schleswig-Holsteinischen Entwurfs eines Allgemeinen Verwaltungsgesetzes: DVBl. 1966, 780 - 784
SCHEUER, Hans:	Zur Rangfestsetzung im Schornsteinfegerrecht: DVBl. 1957, 745 - 747
SCHMIDT, Reiner:	Der Rechtsschutz des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß: NJW 1967, 1635 - 1641

SCHMITT-LERMANN, Hans:	Der Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: JZ 1964, 4o2 - 4o9
SCHOLZ, Georg:	"Vollziehung" eines "vollzugsunfähigen" Verwaltungsaktes trotz eingetretener aufschiebender Wirkung und Antrag nach § 8o Abs. 5 VwGO: SchlHAnz. 1963, 156 - 163
SCHOTTHÖFER, Kurt:	Die Umstufung von Straßen: BayVBl. 1963, 339 - 343
SCHRÖCKER, Sebastian:	Der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz, Berlin 196o
SCHRÖCKER, Sebastian:	Berichtigung und Änderung behördlicher Bescheide: NJW 1968, 2o35 - 2o42
SCHRÖDTER, Hans:	Die verwaltungsrechtliche Entscheidung, 2. Auflage, Düsseldorf 1965
SCHRÖDTER, Hans:	Anmerkung zum Urteil des BVwG vom 24.1o.1967 - I C 64.65 -: DVBl. 1968, 37 - 41
SCHRÖER, Hans Hermann:	Gedanken zur öffentlich-rechtlichen Nachbarklage: DöV 1966, 228 - 232
SCHUEGRAF, Elmar:	Der mehrstufige Verwaltungsakt: NJW 1966, 177 - 182
SCHÜTZ, Erwin:	Der Verwaltungsakt - Fehler und Wirksamkeit: DöD 1956, 81 - 85
SCHÜTZ, Erwin:	Der Widerruf gesetzwidriger begünstigender Verwaltungsakte: DöV 1958, 449 - 452
SCHUNCK, Egon - DE CLERK, Hans:	Verwaltungsgerichtsordnung mit ergänzenden Bundesgesetzen und den Ausführungsgesetzen der Länder, Kommentar, 2. Auflage, Siegburg 1967
SCHWARZ, Alto:	Klagebefugnis Dritter im Verwaltungsprozeßrecht unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts, Diss. Würzburg 1964
SELLMANN, Martin:	Die Problematik der Verwaltungsakte mit Doppelwirkung: NJW 1964, 1545 - 155o

SENDLER, Horst: Anwendung allgemeiner Vorschriften des BGB im Verwaltungsverfahren: NJW 1964, 2137 - 2140

SIEBERT, Wolfgang: Verwirkung und Unzulässigkeit der Rechtsausübung, Marburg 1934

SIEGMUND-SCHULTZE, Gerhard: Die Bedeutung des Suspensiveffekts bei der Anfechtung von Verwaltungsakten: DVBl. 1963, 745 - 755

SIEGMUND-SCHULTZE, Gerhard: Die Bekanntgabe von Verwaltungsakten mit mehreren Betroffenen: DVBl. 1966, 247 - 250

SIGULLA, Bernhard: Einleitung zur "Münchener Fassung" des Musterentwurfs vom März 1966: EVwVerfG, S. 299 - 301

SIMON, Alfons: Zur Unanfechtbarkeit der Baugenehmigung (Art. 91 Abs. 9 BayBO): BayVBl. 1966, 126 - 127

SIMON, Alfons: Rechte des Dritten im Baurecht: BayVBl. 1967, 227 - 232

SIMON, Alfons: Anmerkung zum Beschluß des BVwG vom 29.10.1968 - IV B 7/68 -: BayVBl. 1969, 100 - 101

SOMMER, Günter: Der Widerruf von Verwaltungsakten (I) DöV 1954, 655 - 656

SPANNER, Hans: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? (Gutachten): Verh. 43. DJT, Band I, 2. Teil, Heft A, Tübingen 1960

SPANNER, Hans: Ein Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes: DVBl. 1964, 845 - 849

STICH, Rudolf: Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, Diss. Mainz 1954

STICH, Rudolf: Die Verwirkung prozessualer Befugnisse im Verwaltungsstreitverfahren: DVBl. 1956, 325 - 330

STICH, Rudolf: Anmerkung zum Beschluß des BVwG vom 28.5.1957 - IV C 237/56 und B 160/56 -: DVBl. 1957, 646 - 648

STICH, Rudolf:	Die Verwirkung im Verwaltungsrecht: DVBl. 1959, 234 - 239
STAUDINGER, J. v.:	Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, II. Band: Recht der Schuldverhältnisse, Teil 1 b - § 242, erläutert von Wilhelm WEBER, 11. Auflage, Berlin 1961 (zit.: STAUDINGER-WEBER)
STORZ, Werner:	Die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte wegen ursprünglicher Fehlerhaftigkeit, Diss. Tübingen 1963
STRICKSTROCK, Wilhelm:	Zum "begünstigenden" Verwaltungsakt, in: "Staat und Bürger", Festschrift für Willibalt APELT, S. 231 - 242, München und Berlin 1958
THEUERKAUF, Horst:	Abänderung unanfechtbarer Verwaltungsakte und Drittinteresse: DVBl. 1964, 386 - 39o
THOMAS, Werner:	Musterentwurf für ein Verwaltungsverfahrensgesetz: DöV 1964, 361 - 365
TIETGEN, Walter:	Anmerkung zum Beschluß des BVwG vom 22.2.1958 - VI C 4o/58 -: DVBl. 1958, 472 - 473
V. TUREGG, Kurt Egon - KRAUS, Erwin:	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Berlin 1962
ULE, Carl Hermann:	Die Lehre vom Verwaltungsakt im Lichte der Generalklausel, in: Schriftenreihe "Recht - Staat - Wirtschaft", Band III, Düsseldorf 1951, S. 26o - 299 (zit.: ULE, Verwaltungsakt)
ULE, Carl Hermann:	Verwaltungsgerichtsbarkeit (BRAUCHITSCH - ULE I. 2), 2. Auflage, Köln, Berlin, München, Bonn 1962 (zit.: ULE, Vwgbkt).
ULE, Carl Hermann:	Verwaltungsprozeßrecht 4. Auflage, München und Berlin 1966 (zit.: ULE, Vwpr)

ULE, Carl Hermann: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? (Diskussionsbeitrag): Verh. 43. DJT, Band II, Teil D, S. 68 - 75 Tübingen 1960

ULE, Carl Hermann: Hat sich der Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg bewährt?: DVBl. 1960, 609 - 617

ULE, Carl Hermann: Zur Beschränkung des Verwaltungshandelns durch befristete Ermächtigungen: DVBl. 1961, 871 - 874

ULE, Carl Hermann - BECKER, Franz: Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat, Köln und Berlin 1964

ULE, Carl Hermann - SELLMANN, K.-A.: Zum Stand der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts: DVBl. 1967, 837 - 842

VOGEL, Klaus: Empfiehlt sich eine Anpassung der Vorschriften über Berichtigung und Änderung von Steuerbescheiden an das Allgemeine Verwaltungsrecht und welche sonstigen Reformen sind auf diesem Gebiet in Betracht zu ziehen?: Verh. 46. DJT, Band I, Teil 5, München und Berlin 1966

VOLKMANN, Jürgen: Die Problematik der Rechtskraft sozialversicherungsrechtlicher Verwaltungsakte, Diss. Köln 1966

WAGNER, Klaus: Vertrauensschutz bei feststellenden Verwaltungsakten: MDR 1960, 546 - 549

WEBER, Werner: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?: Verh. 43. DJT, Band II, Teil D, Tübingen 1960, S. 37 - 59 (Referat) sowie S. 75 - 77 und S. 134 - 140 (Diskussionsbeiträge)

WEBER, Werner: Der fehlerhafte Verwaltungsakt als Gegenstand der Gesetzgebung: AöR 73 (1944), 60 - 85

WERNER, Fritz: Empfiehlt es sich, den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? (Gutachten): Verh. 43. DJT, Band I, 2. Teil, Heft B, Tübingen 1960

WIESELER, Willi: Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, Diss. Münster, Berlin 1967

WINKLER, Günther: Der Bescheid, Wien 1956

WOLFF, Hans J.: Verwaltungsrecht I, 7. Auflage, München 1968 (zit.: WOLFF, VwR I); 6. Auflage, München und Berlin 1965 (zit.: WOLFF, VwR I, 6. Auflage); 3. Auflage, München und Berlin 1959 (zit.: WOLFF, VwR I, 3. Auflage)

WOLFF, Hans J.: Über die Gerechtigkeit als principium juris, Sonderdruck aus der Festschrift für Wilhelm SAUER 1949, S. 1o3 - 12o, Berlin 1957 (zit.: WOLFF, Gerechtigkeit)

WOLFF, Hans J.: Rechtsgrundsätze und verfassunggestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter JELLINEK, hg. v. Otto BACHOF, Martin DRATH, Otto GÖNNENWEIN u. Ernst WALZ, München 1955, S. 33 - 52 (zit.: WOLFF, Rechtsgrundsätze)

WOLFF, Hans J.: Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht: AöR 76 (195o/51), 2o5 - 217

WOLFF, Hans J.: Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten: MDR 1951, 523 - 527

ZEIDLER, Karl: Einige Bemerkungen zum Verwaltungsrecht und zur Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Grundgesetz: Staat 1 (1962), 321 - 344

ZINSER, Walter: Anmerkung zum Urteil des heVGH vom 9.3.1951 - OS 113/5o -: DöV 1953, 151 - 152

ZSCHACKE, Rudolf: Die Rücknahme unanfechtbarer rechtswidriger belastender Verwaltungsakte in der Leistungsverwaltung: DVBl. 1962, 322 - 325

Abkürzungsverzeichnis .

aA	= anderer Ansicht
aaO	= am angegebenen Ort
Abs.	= Absatz
Alt.	= Alternative
aM	= anderer Meinung
amtl.	= amtlich
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (seit 1886) (zitiert nach Band und Seite)
Art.	= Artikel
bad	= badisch
BadWüVBl.	= Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Landesbeilage zur DöV seit 1956) (zitiert nach Jahr und Seite)
BayBm	= Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter (NF seit 1955) (zitiert nach Jahr und Seite)
bayVfGH	= Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
bayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
bayVGHE	= Sammlung von Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes mit Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofes, NF I. Teil (seit 1947/48) (zitiert nach Band und Seite)
BB	= Der Betriebs-Berater (Zeitschrift seit 1946) (zitiert nach Jahr und Seite)
BBauG	= Bundesbaugesetz v. 23. Juni 1960 (SaBl. 865)
BBauBl.	= Bundesbaublatt (seit 1952) (zitiert nach Jahr und Seite)

Bd.	= Band
Begr.	= Begründung
bes.	= besonders
Besch.	= Bescheid
Beschl.	= Beschluß
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896
BGB-RGRK	= Reichsgerichtsräte-Kommentar: Das Bürgerliche Gesetzbuch mit bes. Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofes, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern, 11. Auflage, Berlin 1958 -196o
BGH	= Bundesgerichtshof
BLG	= Bundesleistungsgesetz v. 1956 idF v. 27. September 1961
blnVwVerfG	= Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung v. 2. Oktober 1958 (SaBl. 1359)
BRAUCHITSCH-ULE	= M. v. BRAUCHITSCH: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu herausgegeben von C.H. ULE, Köln, Berlin, Bonn, München, seit 196o
BSG	= Bundessozialgericht
BVfG	= Bundesverfassungsgericht
BVwG	= Bundesverwaltungsgericht
bzw.	= beziehungsweise
ders.	= derselbe
dh	= das heißt
Diss.	= juristische Dissertation
DJT	= Deutscher Juristentag
DöD	= Der öffentliche Dienst (Zeitschrift seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
DöV	= Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
DV	= Deutsche Verwaltung (Zeitschrift von 1943 - 1949) (zitiert nach Jahr und Seite)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt (Fortsetzung des Reichsverwaltungsblatts seit 195o) (zitiert nach Jahr und Seite)

E	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts (zitiert nach Band und Seite)
Einf.	= Einführung
Entsch.	= Entscheidung
EVwVerfG	= Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG 1963), 2. Auflage, mit Anhang "Münchener Fassung", Köln und Berlin 1968
FGG	= Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit v. 1898 idF v. 11. August 1961
Fschr. f. APELT	= Staat und Bürger. Festschrift für Willibald APELT zum 8o. Geburtstag, München und Berlin 1958
Fußn.	= Fußnote
GewO	= Gewerbeordnung für das Deutsche Reich v. 1869 idF v. 26. Juli 196o m. vielen Änderungen
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949
ggf.	= gegebenenfalls
hA	= herrschende Ansicht
heVGH	= Verwaltungsgerichtshof für das Land Hessen
hg.	= herausgegeben
hM	= herrschende Meinung
hmb.	= hamburgisch
hmbOVG	= Oberverwaltungsgericht Hamburg
idF	= in der Fassung
idR	= in der Regel
insbes.	= insbesondere
iS	= im Sinne
iVm	= in Verbindung mit
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (NF seit 1951) (zitiert nach Band und Seite)
JR	= Juristische Rundschau (Zeitschrift seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
JuS	= Juristische Schulung (Zeitschrift seit 1961) (zitiert nach Jahr und Seite)

JZ	= Juristenzeitung (Fortsetzung der Deutschen Rechtszeitschrift und der Süddeutschen Juristenzeitung seit 1951) (zitiert nach Jahr und Seite)
KStZ	= Kommunale Steuerzeitschrift (seit 1952) (zitiert nach Jahr und Seite)
Leits.	= Leitsatz
LG	= Landgericht
Lit.	= Literatur
LVG	= Landesverwaltungsgericht
maW	= mit anderen Worten
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht (seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
mE	= meines Erachtens
"Münchener Fassung"	= "Münchener Fassung" des EVwVerfG vom März 1966
mwN	= mit weiteren Nachweisen
NF	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
Nr.	= Nummer
Nrn	= Nummern
o.	= oben
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz v. 21. März 1961
prOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
RG	= Reichsgericht
RGBl. I	= Reichsgesetzblatt; Teil I (1922 - 1945)
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (zitiert nach Band und Seite)
RiA	= Das Recht im Amt (Zeitschrift seit 1954) (zitiert nach Jahr und Seite)
RLG	= Gesetz über Sachleistungen für Reichsaufgaben v. 1938 (Wehrleistungsgesetz) idF v. 1. September 1939 (aufgehoben durch das BLG)
Rn.	= Randnummer(n)

Rspr.	= Rechtsprechung
s.	= siehe
s.a.	= siehe auch
sächsOVG	= Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SaBl.	= Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder (seit 195o)
schlh	= schleswig-holsteinisch
SchlHAnz.	= Schleswig-Holsteinische Anzeigen. Justizministerialblatt für Schleswig-Holstein (seit 175o) (zitiert nach Jahr und Seite)
schlhLVwG	= Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) v. 18. April 1967
schlhVG	= Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht
Sgb.	= Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift seit 1954) (zitiert nach Jahr und Seite)
SGG	= Sozialgerichtsgesetz v. 1953 idF v. 23. August 1958
SKV	= Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift seit 1955) (zitiert nach Jahr und Seite)
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung (zitiert nach Jahr und Seite)
s.o.	= siehe oben
Sozialrecht	= Sozialrecht. Rechtsprechung und Schrifttum. Bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts. Teil D Verfahren, Band 1, SGG §§ 1 - 86, Kassel 1967
s.S.	= siehe Seite
Staat	= Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte (seit 1962) (zitiert nach Band und Seite)
thürLVO	= Landesverwaltungsordnung für Thüringen v. 1o. Juni 1926
u.	= unten
u.a.m.	= und andere mehr
Urt.	= Urteil
v.	= von, vom
Verh. 43. DJT	= Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, München 196o

Verh. 46. DJT	= Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, Essen 1966
VfGH	= Verfassungsgerichtshof
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VGVO	= Verordnung Nr. 165 der Militärregierung - Britisches Kontrollgebiet - über Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone (VOBl. BZ 1948, 265), aufgehoben durch § 195 Abs. 2 S. 2 VwGO
VOBl. BZ	= Verordnungsblatt für die britische Zone (1947 - 1949)
VwArch.	= Verwaltungsarchiv (1893 - 1942 und seit 1957) (zitiert nach Band und Seite)
Vwgbkt	= Verwaltungsgerichtsbarkeit
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. Januar 196o
Vwpr.	= Verwaltungsprozeß
VwR	= Verwaltungsrecht
VwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (seit 1949) (zitiert nach Band und Seite)
wb	= württemberg-badisch
WehrpflG	= Wehrpflichtgesetz v. 1956 idF v. 14. Mai 1965
WohnrBewG	= Wohnraumbewirtschaftungsgesetz v. 1953 idF v. 23. Juni 196o
wü	= württembergisch
wüEVRO	= Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931
zB	= zum Beispiel
zit.	= zitiert
ZPO	= Zivilprozeßordnung v. 1877 idF v. 12. September 195o
zT	= zum Teil
Zum Musterentwurf	= Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Ergebnisse eines Planspiels in der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft für Referendare aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Sommersemester 1964, Speyer 1966
zust.	= zustimmend

§ 1. Einleitung.

I. Einführung in die Problematik.

Seit der Zeit, da sich das Institut "Verwaltungsakt" im deutschen Verwaltungsrecht durchgesetzt hat, wird der Verwaltungsakt in seinen Erscheinungsformen systematisch erfaßt und nach verschiedenen Gesichtspunkten in bestimmte Gruppen eingeteilt. Dabei erweisen sich nur die Einteilungen als zweckmäßig, an die gewisse rechtliche Folgen geknüpft werden können. So lassen sich nach Hans J. WOLFF[1] zB die Arten der Verwaltungsakte nach ihrem Inhalt, der Art der Ermächtigung, nach dem Grad der Rechtsgebundenheit, dem Zusammenhang mit einem anderen Rechtsakt, nach der zeitlichen Wirkung, der rechtlichen Wirkung auf den Betroffenen sowie nach dem unmittelbaren Regelungsobjekt bestimmen.

Bei der Einteilung der Verwaltungsakte nach der rechtlichen Wirkung auf den oder die Betroffenen werden herkömmlich begünstigende und belastende Verwaltungsakte unterschieden. Dies ist im Hinblick auf die verschiedenen Anforderungen an ihre Rechtmäßigkeit und besonders bezüglich der Möglichkeit der Geltungsbeendigung dieser beiden Arten von Verwaltungsakten berechtigt.

---

1) VwR I, § 47.

Erst neuerdings[2] treten - wie zu zeigen sein wird - mehr und mehr die Verwaltungsakte in den Vordergrund der verwaltungsrechtlichen Diskussion, die sowohl eine begünstigende als auch eine belastende Wirkung haben. Diese sollen Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. ZINSER[3] fragte im Jahre 1953, ob man es dabei mit begünstigenden, belastenden oder gar mit einer besonderen Art von Verwaltungsakten zu tun habe und spricht bildlich von "janusköpfigen Verwaltungsakten".

Der Grund dafür, daß besonders die Problematik der Verwaltungsakte, die eine Person begünstigen, zugleich aber eine andere belasten, gegenwärtig eingehend diskutiert wird, liegt in den sich fast unüberschaubar überschneidenden Interessen der Allgemeinheit, der Gruppen und der Einzelpersonen im modernen Staat der Gegenwart. Öffentliche Belange, verbunden mit der Verwirklichung öffentlicher Aufgaben stoßen in zunehmendem Maße auf entgegenstehende Interessen von Privatpersonen. Mehr und mehr haben die Behörden nicht allein die Rechtsstellung des Adressaten des zu erlassenden Verwaltungsaktes zu beachten, sondern auch Rücksicht zu nehmen auf Rechtskreise weiterer Personen, die möglicherweise von der beabsichtigten Regelung betroffen werden, zumal die gegenwärtige

---

2) Vgl. zB FORSTHOFF I, S. 205, der erst in der neuesten Auflage seines Lehrbuches bei der Einteilung der Verwaltungsakte dieser Art von Verwaltungsakten einen Absatz widmet. Hans J. WOLFF spricht erstmals in der 3. Auflage von 1959 (VwR I, § 47 VI c) von "Verwaltungsakten mit Doppelwirkung".

3) DöV 1953, 151.

Rechtsentwicklung dahin tendiert, Dritten in immer größerem Umfang Rechte zuzugestehen[4].

II. Aufgabe und Gang der Darstellung.

Aufgabe und Ziel der Darstellung sind möglichst allgemein gültige Aussagen für alle sowohl begünstigende als auch zugleich belastende Verwaltungsakte. Wenn dabei diese Untersuchung unter dem Titel "Rechtsbeständigkeit" von Verwaltungsakten dieser Art steht, so soll darunter mit VOLKMANN[5] jede Wirkung verstanden werden, die sie in ihrer rechtlichen Existenz sichert, indem sie ihnen Geltung über den Zeitpunkt ihres Erlasses hinaus verschafft - sei sie nun auf ein Minimum beschränkt oder zum Maximum absoluter Unumstößlichkeit gesteigert.

Während sich der erste Hauptteil mit den Grundfragen der Verwaltungsakte, die sowohl begünstigend als auch zugleich belastend wirken, beschäftigt, behandelt der zweite Hauptteil die Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten dieser Art. Dabei soll im Hinblick auf den Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG) der Vorschrift des § 39 EVwVerfG, der einzigen, die eine ausdrückliche Regelung der zu behandelnden Verwaltungsakte enthält, besondere Beachtung geschenkt werden. Da sich § 39 EVwVerfG auf die §§ 37, 38 EVwVerfG bezieht, bleibt auch ein Eingehen auf diese Vorschriften unerläßlich. Damit soll zugleich der Umfang der vorliegenden

---

4) S. SIMON: BayVBl. 1969, 100.
5) S. 5.

Darstellung begrenzt sein: Es geht darum, ohne über den materiell-rechtlichen Rahmen dieser Vorschriften hinauszugehen[6], diesen Teil des Gesetzentwurfs zu würdigen und für zugleich begünstigende als auch belastende Verwaltungsakte Lösungen vorzuschlagen, die in rechtsstaatlicher Weise unter Berücksichtigung der beteiligten Interessen zu fordern sind.

---

6) Zu weitergehenden, insbesondere verfahrens- und prozeßrechtlichen Fragen s. zB WIESELER, S. 219 ff; SCHMIDT: NJW 1967, 1635 ff; SCHRÖER: DöV 1966, 228 ff; DE CLERK: DöV 1964, 152 ff; LAMBERG: NJW 1963, 2154 ff; FROMM: DVBl. 1962, 801 ff; EVERS: JuS 1962, 87 ff.

ERSTER HAUPTTEIL.

Grundfragen zum Verwaltungsakt mit Doppelwirkung.

ERSTER ABSCHNITT.

Die Begriffsbestimmung des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung.

Wie in der Einleitung schon hervorgehoben wurde, sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung solche Verwaltungsakte, die sowohl eine begünstigende als auch eine belastende Wirkung entfalten. Für diese Art von Verwaltungsakten findet sich in Wissenschaft und Rechtsprechung eine Fülle von Ausdrücken[1)], die das Verständnis mehr erschweren als erleichtern. Daher ist es dringend geboten, diesem Wirrwarr durch eine klare und zweckmäßige Terminologie ein Ende zu bereiten. Mögen terminologische Erwägungen und Entscheidungen sachlich auch nicht ergiebig sein, so dienen sie doch der auch auf dem Gebiet des allgemeinen Verwaltungsrechts unbedingt erforderlichen Klarheit. Dabei sollen keine willkürlichen Bestimmungen vorgenommen werden, sondern terminologisch

---

1) S. unten S. 14.

exakte Definitionen, die ihrem rechtlichen Inhalt angemessen sind und in die nichts hineinprojiziert wird, was nicht ihrer rechtlichen Bedeutung entspricht.

§ 2. Der Begriff des Verwaltungsaktes.

Der Verwaltungsakt[1] wurde von Otto MAYER[2] als Zweckbegriff im Sinne einer hoheitlichen Einzelfallregelung in die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft eingeführt[3]. Erst zögernd fand er Eingang in die Gesetzessprache[4], während er heute in wichtigen Gesetzen des Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrechts vorkommt[5], sich sogar im Art. 129 Abs. 1 GG findet.

Gesetzlich definiert[6] wurde der Begriff des Verwaltungsaktes zum ersten Mal erst nach dem zweiten Weltkrieg in § 25 Abs. 1 VGVO. Danach ist ein Verwaltungsakt "jede Verfügung, Anordnung, Entscheidung oder sonstige Maßnahme, die von ei-

---

1) Zum Auftauchen dieses Ausdrucks in der deutschen staats- und verwaltungsrechtlichen Literatur im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts und seiner unterschiedlichen Bedeutung vor Otto MAYER s. ERICHSEN, Habilitationsschrift, S. 155.

2) Otto MAYER, Bd 1, S. 92, 93.

3) Zur geschichtlichen Entwicklung des Begriffs s. auch OBERMAYER, Verwaltungsakt, S. 27 ff.

4) ZB "Gesetz über die Rechtmäßigkeit von Verordnungen und Verwaltungsakten" v. 3.7.1934, RGBl. I S. 530.

5) Vgl. zB §§ 42, 68, 80 VwGO; § 163 BBauG.

6) Der erste gesetzgeberische Versuch einer Begriffsbestimmung findet sich in Art. 61 wüEVRO.

ner Verwaltungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts getroffen wird"[7]. Dieser Begriffsinhalt, der in Wissenschaft[8] und Rechtsprechung[9] im allgemeinen heute als gefestigt angesehen werden kann, soll auch der hier vorliegenden Darstellung zugrunde gelegt werden. Hans J. WOLFF[10] meint inhaltlich

---

7) Inhaltlich entsprechende Definitionen enthalten § 4 bInVwVerfG, § 106 Abs. 1 schlnLVwG und § 27 EVwVerfG.

8) Vgl. zB WOLFF, VwR I, § 46 Einl. u. I; FORSTHOFF I, S. 188 ff, insbes. S. 199; v. TUREGG-KRAUS, S. 123; OBERMAYER, Grundzüge, S. 60; RENCK: JuS 1965, 129; s. a. besonders die Zusammenstellung bei GEISENBERGER, S. 38 ff; aM EYERMANN-FRÖHLER, § 42 Rn. 14: Als Verwaltungsakte i.S. der VwGO werden alle hoheitlichen Amtshandlungen, die den Verwaltungsgerichten zur Nachprüfung auf ihre Rechtmäßigkeit unterbreitet werden können, angesehen. Eine derart weite Auslegung verlangt aber selbst die Systematik der VwGO nicht, da die Anfechtungs- bzw. die Verpflichtungsklage nicht die einzigen Klagearten gegen fehlerhaftes staatliches Handeln sind, vgl. WOLFF, VwR I, § 46 Einl. sowie HEGEL: JZ 1963, 15, 17 und BVwG, Urt. v. 25.2.1969 - I C 65.67 -: DVBl. 1969, 700 f mit abl. Anm. BETTERMANN: DVBl. 1969, 703 ff.
In der Forderung REILANDs (S. 22), als Verwaltungsakte sollten nur diejenigen behördlichen Maßnahmen bezeichnet werden, gegen die eine Anfechtungsklage möglich ist, liegt ein circulus vitiosus, weil die Anfechtungsklage gerade einen Verwaltungsakt voraussetzt, nicht aber entscheidend sein kann für die Begriffsbestimmung.

9) BVwG, Urt. v. 31.1.1958 - VII C 44/57 -: E 6, 167, 168; BVwG, Urt. v. 27.2.1959 - VI C 235/57 -: E 8, 192, 193; BVwG, Urt. v. 5.11. 1965 - IV C 59/65 -: NJW 1966, 609; bayVGH, Urt. v. 8.11.1956 - Nr. 233 VI 56 -: E 9 I 94, 95; OVG Münster, Urt. v. 18.12.1957 - III A 793/57 -: E 13, 167, 168.

10) WOLFF, VwR I, § 46 I.

nichts anderes, wenn er einige Schwächen jener Definition vermeidend als Verwaltungsakt "jede von einem Subjekt öffentlicher Verwaltung auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts getroffene Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalls, durch welche eine oder mehrere Personen unmittelbar betroffen oder Sachen rechtlich qualifiziert werden", versteht[11].

§ 3. Der Begriff des begünstigenden Verwaltungsaktes.

I. Ausgangspunkt.

Soll nun im ersten Teil der vorliegenden Untersuchung eine Definition für die Verwaltungsakte gegeben werden, die teils begünstigend, teils belastend sind, so ist zunächst festzustellen, was unter einem begünstigenden und dann folgend was unter einem belastenden Verwaltungsakt zu verstehen ist.

Vom Sinn des Wortes "begünstigend" ließe sich sagen, daß diese Art von Verwaltungsakten dann vorläge, wenn ein irgendwie gearteter, auch tatsächlicher[1] Vorteil durch den Verwaltungsakt gewährt wird. Andererseits will STRICKSTROCK nur dann einen begünstigenden Verwaltungsakt annehmen, "wenn der Bürger durch ihn ein subjektives

---

11) Über die rechtliche Einordnung des Verwaltungsaktes in das System des Verwaltungsrechts vgl. LÖWENBERG, S. 33 ff; zur Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Verwaltungsakt vgl. MENGER, System, S. 102 ff.

1) Vgl. MENGER: VwArch. 50, 77, 88/89.

öffentliches Recht erst erhält, also ohne einen solchen Verwaltungsakt nicht schon nach der Rechtsordnung das entsprechende Recht hat."[2] Demgemäß soll die Erteilung einer Bau- oder Gewerbeerlaubnis kein begünstigender Verwaltungsakt sein, weil das Recht zum Bauen bzw. zur Ausübung eines Gewerbebetriebes dem einzelnen nach der Rechtsordnung a priori zustehe[3]. HAUEISENs[4] Klage, daß leider noch nicht restlos geklärt sei, worin die Kriterien der begünstigenden und belastenden Verwaltungsakte liegen, erscheint demgemäß berechtigt.

Bei der Begriffsbildung, ob ein belastender oder begünstigender Verwaltungsakt vorliegt, will STORZ[5] an den Rechtsschutz des Bürgers anknüpfen. Konsequent durchgeführt bedeutet jedoch ein solches Verfahren bei der Begriffsbestimmung, daß diese von prozessualen Erwägungen geleitet wird. Vielmehr sollte allein entscheidend sein, ob der Verwaltungsakt in seiner rechtlichen Wirkung auf die betroffene Person oder auch den betroffenen Personenkreis deren Rechtssphäre erweitert bzw. einschränkt[6]. Die Begriffsbestimmung muß also allein in materiellrechtlicher Hinsicht vorgenommen werden.

---

2) STRICKSTROCK: Fschr. f. APELT, S. 231.

3) STRICKSTROCK: Fschr. f. APELT, S. 231. Die Bau- oder Gewerbeerlaubnis ist für STRICKSTROCK lediglich eine "Unbedenklichkeitsbescheinigung" (S. 232).

4) HAUEISEN; Staatsbürger und Staatsgewalt I, S. 255, 262 und NJW 1960, 1497.

5) STORZ, S. 11.

6) Vgl. WOLFF, VwR I, § 47 VI.

II. Der begünstigende Verwaltungsakt.

Wird demgemäß der oben dargelegte Ausgangspunkt der Begriffsbestimmung zugrunde gelegt, so ist zunächst festzustellen, was unter einer Erweiterung der Rechtssphäre einer Person zu verstehen ist. Die Rechtssphäre einer Person bedeutet ihre gesamte Rechtsstellung[7], d.h. die Summe aller ihrer Rechte und Pflichten[8]. Eine Erweiterung dieser Rechtsstellung liegt dann vor, wenn ein Vergleich der Rechtsstellung des Betroffenen vor Erlaß des Verwaltungsaktes mit der Rechtsstellung nach dessen Erlaß ergibt, daß die Rechtsstellung nach Erlaß des Verwaltungsaktes umfassender ist. Dies ist einerseits sicher dann nicht der Fall, wenn der Betroffene lediglich tatsächliche Vorteile erhält, die seine Rechtsstellung unberührt lassen[9]. Andererseits zählen zu den begünstigenden Verwaltungsakten sicherlich diejenigen, die ein volles subjektives Recht, darüber hinaus aber auch sonstige Berechtigungen gleich welcher Art begründen[10]. Ein rechtlicher Vorteil liegt ferner auch immer dann vor, wenn der Verwaltungsakt lediglich eine Feststellung oder Bestätigung trifft, die inhaltlich dem Betroffenen etwas gewährt, was ihm aufgrund mate-

---

7) Vgl. SCHUNCK-DE CLERK: VwGO, § 42 Anm. 2 d aa (S. 227) mwN, nach denen unter Rechtsstellung die insgesamt vom objektiven Recht anerkannte und geschützte Rechts- und Interessensphäre zu verstehen ist. S. auch BVwG, Urt. v. 30.9.1958 - I C 20.58 -: E 7, 237 f und BVwG, Urt. v. 28.1.1959 - V C 260/57 -: DVBl. 1959, 396, 397.

8) S. WOLFF, VwR I, § 32 IV a.

9) Vgl. das instruktive Beispiel bei LAUBINGER, S. 9: Die Ordnungsbehörde gibt dem Hauseigentümer auf, sein Dach reparieren zu lassen. Zugunsten des Mieters liegt lediglich ein tatsächlicher Vorteil vor.

10) Die Bauerlaubnis zB begründet eine besondere

riellen Rechts ohnehin zusteht[11]. Die rechtliche Begünstigung liegt hier in der urkundlichen Sicherung des idR bestehenden Anspruchs, worin eine Besserstellung des Betroffenen zu erkennen ist[12].

Demnach liegt ein begünstigender Verwaltungsakt immer dann vor, wenn er die Rechtsstellung des Betroffenen derart erweitert, daß er ein Recht begründet oder bestätigt oder auch eine Belastung beseitigt[13].

§ 4. Der Begriff des belastenden Verwaltungsaktes.

I. Ausgangspunkt.

Entsprechend der Begriffsbestimmung des begünstigenden Verwaltungsaktes ist entscheidendes Kriterium für das Vorliegen eines belastenden Verwaltungsaktes, ob die Rechtsstellung einer Person eingeschränkt wird[1].

Diesen materiellen Ausgangspunkt verkennt LAUBINGER[2]. Er empfiehlt, die belastende Wirkung

---

Ausübungsberechtigung neben der Baufreiheit des Art. 14 GG.

11) Vgl. BODE, S. 15 mwN; aA STRICKSTROCK: Fschr. f. APELT, S. 231 f.

12) S. HAUEISEN: NJW 1958, 441, 442; BACHOF: JZ 1957, 431, 437; bayVGH, Urt. v. 11.2.1957 - Nr. 84 III 57 -: BayVBl. 1957, 163/164 mit krit. Anm. v. HOFFMANN, S. 165. Vgl. auch OSSENBÜHL, S. 5; TIETGEN: DVBl. 1958, 472 und BVwG, Urt. v. 24.4.1959 - VI C 91/57 -: NJW 1960, 258, 259.

13) S. WOLFF, VwR I, § 47 VI b; MERK, S. 822; vgl. auch § 37 Abs. 1 S. 2 EVwVerfG und § 116 Abs. 1 S. 2 schlhLVwG.

1) S. WOLFF, VwR I, § 47 VI.

2) S. 14.

eines Verwaltungsaktes durch seine Anfechtbarkeit zu bestimmen: "Ein Verwaltungsakt ist dann - und nur dann - belastender Natur, wenn er verwaltungsgerichtlich anfechtbar ist. Da aber eine Person einen Verwaltungsakt nur dann erfolgreich anzugreifen vermag, wenn er ihn[3] 'in seinen Rechten verletzt', besteht der Kern der Belastung in einer 'Rechtsverletzung': Nur wer von einem Verwaltungsakt in seinen 'Rechten' verletzt wird, ist durch ihn im Rechtssinne 'belastet'."

Sicher ist richtig, daß eine Anfechtungsklage idR gegen belastende Verwaltungsakte möglich ist[4]; darüber hinaus jedoch ist auch ein nichtiger Verwaltungsakt, der keinerlei Rechtswirkungen zu äußern vermag, also auch nicht in seiner Wirkung belastend sein kann, anfechtbar[5]. Soll der Kern der Belastung nach LAUBINGER in einer Rechtsverletzung bestehen, so wäre folgerichtig zu schließen, daß ein belastender Verwaltungsakt per definitionem stets rechtswidrig ist. Dem kann deshalb nicht gefolgt werden, weil es genügend Beispiele dafür gibt, daß dem Staatsbürger durch einen Verwaltungsakt, der jeglicher rechtlichen Nachprüfung standhält, Pflichten auferlegt werden. Gedacht sei hier zB nur an einen rechtmäßigen Steuerbescheid oder an das Gebot des Polizisten gegenüber einem alkoholisierten Kraftfahrer, anzuhalten und den Führerschein auszuhändigen.

Die Frage danach, wann ein in seiner rechtlichen Wirkung belastender Verwaltungsakt vorliegt, ist demnach von der Frage der Anfechtbarkeit des

---

3) Es muß wohl "sie" heißen.

4) Vgl. § 42 Abs. 2 VwGO.

5) Vgl. § 43 Abs. 2 VwGO und EYERMANN-FRÖHLER, § 43 Rn. 18.

Verwaltungsaktes zu unterscheiden. Die Anfechtbarkeit ist keine Frage der materiellen Festlegung des Begriffs belastender Verwaltungsakt, sondern ein allein prozeßrechtliches Problem. In diesem Zusammenhang ist somit auch nicht darauf einzugehen, was unter "Rechten" i.S. des § 42 VwGO zu verstehen ist, wie es für LAUBINGER folgerichtig erforderlich ist[6].

II. Der belastende Verwaltungsakt.

Die materiell-rechtliche Bestimmung des Begriffs belastender Verwaltungsakt hat also allein auf die Schmälerung der Rechtsstellung[7] der betroffenen Person abzustellen. Unter Geltung des GG, das in Art. 2 Abs. 1 GG als Grundrecht[8] den Grundsatz der allgemeinen Handlungsfreiheit normiert hat, ist diese Rechtsstellung einer jeden Person weit zu fassen. So sind als belastender Verwaltungsakt nicht nur die Auferlegung von Pflichten, sei es in Form eines Tuns, Duldens oder Unterlassens zu verstehen, sondern auch jegliche Minderung oder Entziehung einer Rechtsposition. Darüber hinaus zählen dazu auch ungünstig getroffene Feststellungen oder ablehnend beschiedene Anträge[9].

---

6) LAUBINGER, S. 14 ff.

7) Zum Begriff s.o. S. 10.

8) So die hA: vgl. die Nachweise bei v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 2 Anm. III 5 a, sowie MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 5.

9) WOLFF, VwR I, § 47 VI a; MERK, S. 823; BODE, S. 14; EVwVerfG: Begr. S. 175; vgl. auch FRÖHLER: BayBm. 1948, 295, 296.

§ 5. Der Begriff des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung.

I. Darstellung der in Lehre und Rechtsprechung vertretenen Auffassungen.

Für Verwaltungsakte, die sowohl begünstigenden[1] als auch belastenden[2] Charakter haben, finden sich in Wissenschaft und Rechtsprechung zahlreiche Ausdrücke, wie "Verwaltungsakte mit Doppelwirkung"[3], "Verwaltungsakte mit Drittwirkung"[4], "janusköpfige Verwaltungsakte"[5], "Verwaltungsakte mit Doppelnatur"[6] u.a.m.[7]. Vollkommen wird das Mißverständnis dadurch, daß die divergierenden Ausdrücke teilweise mit demselben, teilweise mit unterschiedlichem Begriffsinhalt verstanden

---

1) Im oben beschriebenen Sinn, vgl. S. 10 f.

2) Im oben beschriebenen Sinn, vgl. S. 13.

3) WOLFF, VwR I, § 47 VI c; FORSTHOFF I, S. 205; v. TUREGG-KRAUS, S. 135; REDEKER-v. OERTZEN, VwGO, § 80 Rn. 7; HAUEISEN: DVBl. 1962, 547; EVwVerfG: Begr. S. 181; OVG Münster, Urt. v. 12.12.1950 - II A 582/50 -: E 4, 37; OVG Lüneburg, Urt. v. 13.10.1958 - I A 76/58 -: E 13, 492, 493.

4) SALZWEDEL: Rechtsschutz im Sozialrecht, S. 197, 214; DÖRFFLER: NJW 1963, 14 ff; SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247 ff; SIMON: BayVBl. 1967, 227; hmbOVG, Urt. v. 8.8.1963 - Bf. II 103/62 -: DöV 1964, 208, 209; OVG Münster, Beschl. v. 9.8.1966 - VII B 465/66 -: NJW 1966, 2181.

5) BODE, S. 22; ZINSER: DöV 1953, 151; SELLMANN: NJW 1964, 1545.

6) REILAND, S. 236; BSG, Urt. v. 3.7.1957 - 6 R Ka 2/55 -: NJW 1957, 1693.

7) Vgl. weiter die Übersicht bei LAUBINGER, S. 3 ff.

werden. Die im wesentlichen vertretenen Ansichten sollen im folgenden dargestellt werden.

Ohne nähere Ausführungen bezeichnet die Begründung zu § 39 EVwVerfG[8] einen Verwaltungsakt mit Doppelwirkung als einen Verwaltungsakt, der einen Bürger begünstigt und einen anderen belastet[9].

SIEGMUND-SCHULTZE[10] unterscheidet zwischen Verwaltungsakten mit Doppel- und solchen mit Drittwirkung. Während bei ersteren das Zusammentreffen von Begünstigung und Belastung verschiedener Personen notwendiger und gewollter Inhalt des Hoheitsaktes sei[11], handele es sich bei einem Verwaltungsakt mit Drittwirkung um einen begünstigenden Verwaltungsakt, der entgegen seiner Intention eine andere Person belaste. Die Besonderheit von "Verwaltungsakten mit Drittwirkung" liege darin, daß zugleich mit der Feststellung des rechtlichen Betroffenseins des Dritten die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes gegeben sei, während bei den Verwaltungsakten mit Doppelwirkung subjektive Rechtsbeeinträchtigung und (eventuell hinzutretende) objektive Rechtswidrigkeit auseinanderfielen[12] [13].

---

8) EVwVerfG: Begr. S. 181.

9) Ebenso ERNING: DVBl. 1960, 467 und REDEKER: DVBl. 1962, 220. Vgl. auch OSSENBÜHL, S. 124, der darüber hinaus davon spricht, daß die Begünstigung des einzelnen nicht auf Kosten der Allgemeinheit, sondern eines anderen Bürgers gehe.

10) DVBl. 1966, 247, 248.

11) Ebenso DÖRFFLER: NJW 1963, 14, 15.

12) SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 248.

13) DÖRFFLER (NJW 1964, 14, 15) spricht von "begünstigenden Verwaltungsakten mit Drittwirkung", die allein auf eine Begünstigung ab-

Ganz anders versteht THEUERKAUF[14] im Gegensatz zu den oben angeführten Autoren den Unterschied zwischen einem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung und einem Verwaltungsakt mit Drittwirkung. Er spricht dann von einem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, wenn dieser sowohl den Adressaten als auch gezielt einen Dritten begünstige, während Drittwirkung dann anzunehmen sei, wenn der Dritte nur infolge der tatsächlichen Auswirkungen des Verwaltungsakts begünstigt werde. Ein belastendes Moment fehlt demgemäß nach dieser Auffassung.

Häufig werden in der Literatur die Begriffe "Verwaltungsakt mit Doppelwirkung"[15] und "Verwaltungsakt mit Drittwirkung"[16] ohne nähere Begründung mit demselben Begriffsinhalt verstanden. So ist dann zu lesen, daß diese Verwaltungsakte eine Person begünstigen und zugleich eine andere belasten. Das BSG spricht hier von einem "Verwaltungsakt mit Doppelnatur"[17].

Andererseits soll nach FROMM dann ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung vorliegen, wenn gegen-

---

zielen und nur dem Begünstigten gegenüber ergehen. Zwar habe die Verwaltungsbehörde bei ihrer Entscheidung auch schutzwürdige Interessen anderer Personen zu berücksichtigen; eine rechtmäßige Entscheidung berühre zwar deren Rechtskreise, beeinträchtige sie aber nicht. Nach DÖRFFLER setzt ein Verwaltungsakt mit Drittwirkung eine geschützte materielle Rechtsstellung des Dritten voraus.

14) DVBl. 1964, 386, 390.

15) EVwVerfG: Begr. S. 181; FORSTHOFF I, S. 205; SCHEERBARTH, § 148; s. auch S. 14 Fußn. 3.

16) ARNDT, S. 15; GELZER: DöV 1965, 793; SIMON: BayVBl. 1967, 227.

17) BSG, Urt. v. 3.7.1957 - 6 RKa 2/55 -: NJW 1957, 1693; ebenso REILAND, S. 236, und SCHOTTHÖFER: BayVBl. 1963, 339, 342.

über einem begünstigenden Verwaltungsakt einem anderen die Klagebefugnis zusteht[18].

Hans J. WOLFF[19] sieht seit der siebten Auflage im Gegensatz zur vorherigen[20] Verwaltungsakte mit Drittwirkung als Unterfall der Verwaltungsakte mit Doppelwirkung. Verwaltungsakte mit Doppelwirkung wirken nach ihm teils belastend, teils begünstigend. Treten Belastung und Begünstigung bei derselben Person auf, so spricht er von Mischwirkung[21], bei verschiedenen Personen von Drittwirkung.

Der Grund der aufgezeigten terminologischen und inhaltlichen Unterschiede bei der hier zu untersuchenden Art von Verwaltungsakten liegt in der Tatsache, daß offensichtlich kein gemeinsamer Ausgangspunkt für deren Benennung und inhaltliche Bestimmung ersichtlich ist.

II. Kritik und eigene Stellungnahme.

Um eine terminologisch und inhaltlich zweckmäßige Lösung zu finden, gilt es zunächst klarzustellen, daß es allein um diejenigen Verwaltungsakte geht, die zugleich begünstigenden und belastenden Charakter haben. Die Kriterien "begünstigend" und "belastend" stellen dabei allein auf

---

18) FROMM: VwArch. 56, 25, 28.

19) WOLFF, VwR I, § 47 VI c.

20) WOLFF, VwR I, 6. Aufl., § 47 VI d: Verwaltungsakt mit Drittwirkung dann, wenn der Verwaltungsakt außer in die Rechtssphäre des Adressaten auch in die anderer Personen eingreift.

21) So auch DÖRFFLER: NJW 1964, 14, 15 (Fußn. 14); FROMM: VwArch. 56, 26; vgl. auch MERK, S. 823.

die rechtliche Wirkung[22] des Verwaltungsaktes für eine betroffene Person oder gar für einen betroffenen Personenkreis ab.

Dabei muß davon ausgegangen werden, daß der Betroffene nicht notwendig zugleich derjenige sein muß, an den sich als formellen Adressaten die Maßnahme der öffentlichen Gewalt richtet[23]. Da es im Hinblick auf die Betroffenheit aber nur zwei Wirkungen gibt, nämlich die begünstigende und die belastende, erscheint es einzig richtig, von einem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung dann zu sprechen, wenn von einem Verwaltungsakt zugleich die beiden möglichen rechtlichen Wirkungen ausgehen[24]. Da diese beiden rechtlichen Wirkungen sowohl ein und dieselbe Person als auch verschiedene Personen treffen können, ist festzustellen, daß über den Kreis der Betroffenen mit dem Begriff Verwaltungsakt mit Doppelwirkung nichts ausgesagt sein kann und es verfehlt ist, bei der Begriffsbestimmung von Verwaltungsakten, die sowohl begünstigend als auch belastend wirken, primär auf die Anzahl der Betroffenen abzustellen. Insofern muß der Auffassung HAUEISENs[25] widersprochen werden, daß - wenn sich der Ausdruck "Verwaltungsakt mit Doppelwirkung" bei Begünstigung der einen und Belastung einer anderen Person auch eingebürgert habe - genauer eigentlich von "Mehrfachwirkung" zu sprechen sei, weil auch mehr als zwei Personen betrof-

---

22) Vgl. statt vieler WOLFF, VwR I, § 47 VI.

23) BVwG, Urt. v. 5.10.1965 - IV C 3/65 -: MDR 1966, 174; vgl. auch SCHWARZ, S. 3.

24) Verwaltungsakte, die gegenüber mehreren Personen allein belastend oder begünstigend wirken, fallen daher nicht unter den Begriff des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung.

25) DVBl. 1962, 547 (Anm. 2).

fen sein könnten[26].

Wenn DÖRFFLER[27] und SIEGMUND-SCHULTZE[28] terminologisch den Ausdruck Verwaltungsakt mit Doppelwirkung im Gegensatz zum Verwaltungsakt mit Drittwirkung sehen, so erscheint sprachlich eine derartige Differenzierung nicht korrekt. Auch der Verwaltungsakt mit Drittwirkung wirkt sowohl begünstigend als auch belastend; es sind also auch bei ihm nur die zwei Arten von Wirkungen, die die betroffene Person oder die betroffenen Personen treffen können, festzustellen. Neben einem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung bleibt also insofern für einen Verwaltungsakt mit Drittwirkung kein Raum.

Darüber hinaus kann aber auch die inhaltliche Abgrenzung zwischen Verwaltungsakten mit Doppel- und mit Drittwirkung im Sinne obengenannter Autoren nicht überzeugen. Ob ein Verwaltungsakt belastend und (oder) begünstigend wirkt oder nicht, ist allein eine Frage des Betroffenseins[29]. Daher kann es bei der Begriffsbestimmung nicht darauf ankommen, ob der Verwaltungsakt mit Drittwirkung per definitionem rechtswidrig ist oder nicht. Die Fragen der Betroffenheit und der Rechtswidrigkeit sind voneinander unbedingt zu unterscheiden. Auch ist nicht darauf abzustellen, ob die handelnde Behörde ausschließlich die eine oder andere Person begünstigen wollte oder nicht. Entscheidend ist allein, ob tatsächlich vom zu beurteilenden Ver-

---

26) Mit dieser Begründung HAUEISENs ließen sich auch Verwaltungsakte, die gegenüber mehreren Personen allein begünstigend oder auch etwa allein belastend wirken, als "Verwaltungsakte mit Mehrfachwirkung" verstehen.

27) S. oben S. 15 Fußn. 13.

28) S. oben S. 15.

29) Vgl. auch SELLMANN: NJW 1964, 1545, der eine

waltungsakt begünstigende und belastende Wirkungen ausgehen. Darauf, was die Behörde gewollt hat, kommt es im Hinblick auf die Betroffenheit des oder der Staatsbürger(s) nicht an. Zu beurteilen ist lediglich, was sie getan hat[30].

Auch der Meinung THEUERKAUFs[31], die in der Begriffsbestimmung bei Verwaltungsakten mit Doppel- und mit Drittwirkung keine belastende Wirkung des Verwaltungsaktes enthält, kann nach obigem Ausgangspunkt nicht gefolgt werden, da per definitionem gerade an den Ausdruck Doppelwirkung das sowohl begünstigende als auch belastende Element zu knüpfen ist.

Wie oben[32] bereits aufgezeigt wurde, vertritt FROMM die Meinung, daß ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung dann vorliege, wenn einem Dritten die Klagebefugnis gegen den einen anderen begünstigenden Verwaltungsakt zustehe. Wenn aber hier diejenigen Verwaltungsakte zu untersuchen sind, die zugleich begünstigend und belastend wirken, so ist damit allein das materiell-rechtliche Kriterium der Betroffenheit gemeint, nämlich daß die betroffene Person durch die in dem Verwaltungsakt getroffene Regelung begünstigt oder belastet wird. Dies ist aber vom verwaltungsprozessualen Begriff der Klagebefugnis scharf zu unterscheiden. FROMM ist zuzugeben, daß die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO zwar idR an eine materiell-rechtliche Beeinträchtigung des Betroffenen anknüpft; § 42 Abs. 2 VwGO erweitert jedoch aus-

---

begriffliche Abgrenzung von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung und Verwaltungsakten mit Drittwirkung für praktisch bedeutungslos hält.

30) So zutreffend LAUBINGER, S. 30; abgelehnt wird die Unterscheidung zwischen Verwaltungsakten mit Doppelwirkung und Verwaltungsakten mit Drittwirkung auch von FROMM: VwArch. 56, 26, 27 und BODE, S. 19 f; vgl. auch KOPF, S. 21ff.

31) S. o. S. 16.

drücklich den Begriff der Klagebefugnis um die Fälle, in denen das Gesetz jemandem die Möglichkeit gibt, Klage zu erheben, ohne daß es auf dessen (materiell-rechtliche) Rechtsbeeinträchtigung ankommt[33]. Auch deshalb ist es nicht möglich, in die Definition einer Art von Verwaltungsakten den prozessualen Begriff der Klagebefugnis aufzunehmen[34]. Die Begriffsbestimmung ist allein auf materiell-rechtlicher Grundlage zu finden.

Aus der Abhandlung FROMMs[35] ist überdies zu ersehen, wie schwierig es für ihn ist, zu bestimmen, ob ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung in dem von ihm vorgeschlagenen Sinne gegeben ist. Folgerichtig untersucht er im Rahmen der Begriffsbestimmung die ganze Problematik, die sich aus § 42 Abs. 2 VwGO ergibt, und gelangt nur in ganz konkreten Fällen zur Entscheidung, ob ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung vorliegt oder nicht. Die Auffassung FROMMs ist daher abzulehnen[36].

---

32) S. S. 16 f.

33) So auch ausdrücklich SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 248.

34) Ebenso MENGER-ERICHSEN: VwArch. 60, 89, 98, nach denen der materielle Begriff des Verwaltungsaktes und das prozessuale Problem der sog. Klagebefugnis voneinander zu trennen sind.

35) VwArch. 56, 26 ff.

36) Im Ergebnis ebenso: LAUBINGER, S. 32, mit dem Hinweis, daß nach FROMM schon ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung dann vorläge, wenn der Betroffene geltend mache, er sei durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt; auf eine derartige Behauptung aber könne es nicht ankommen, entscheidend müsse sein, ob tatsächlich in Rechte des Betroffenen eingegriffen werde; vgl. auch BODE, S. 21.

III. Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung.

Als Verwaltungsakt mit Doppelwirkung ist demnach jeder Verwaltungsakt zu verstehen, der sowohl eine begünstigende als auch zugleich eine belastende Wirkung entfaltet[37].

Da es nach obigen Ausführungen[38] terminologisch verfehlt ist, darin zugleich einen Hinweis auf den betroffenen Personenkreis zu sehen, etwa in der Art, daß ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung dann gegeben ist, wenn eine Person (oder mehrere Personen) begünstigt, zugleich aber eine andere (oder mehrere andere) belastet wird (werden)[39], ist noch eine begriffliche Unterscheidung danach hinzuzufügen, ob der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung in seinen Wirkungen allein eine Person oder mehrere Personen trifft.

a) Der Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung kann allein den Adressaten zugleich begünstigen und belasten. Im Anschluß an WIESELER[40] ist es zweckmäßig, hier von "Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung" zu sprechen. Terminologisch ist dieser Definition gegenüber dem zuweilen verwandten Begriff "Verwaltungsakt mit Mischwirkung"[41] oder "mit Mischcharakter"[42]

---

37) So auch WOLFF, VwR I, § 47 VI c.

38) S. S. 17 f.

39) Vgl. LAUBINGER, S. 5 und S. 29; ebenso die S. 16 Fußn. 15 und 16 Genannten.

40) WIESELER, S. 222.

41) S. WOLFF, VwR I, § 47 VI c; DÖRFFLER: NJW 1963, 14, 15 (Fußn. 14); FROMM: VwArch. 56, 26.

42) Vgl. BSG, Urt. v. 21.11.1961 - 3 RK 13/57 -: E 15, 252, 253.

deshalb der Vorzug zu geben, weil er sprachlich die ausschließliche Betroffenheit des Adressaten besser zum Ausdruck bringt[43].

Zu den Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung zählen in erster Linie die begünstigenden Verwaltungsakte, die unter einer Auflage, einer Bedingung oder einer sonstigen belastenden Nebenbestimmung ergehen, aber auch diejenigen, die einem Antrag des Adressaten nur zum Teil entsprechen[44].

Im Regelfall kann demgemäß einer Art Differenzmethode, die IPSEN[45] anwenden will, wenn Verwaltungsakte begünstigenden und zugleich belastenden Charakter haben, nicht zugestimmt werden. IPSEN will sie der einen (etwa begünstigenden) oder der anderen (also belastenden) Gruppe nach ihrem überwiegenden Einschlag zuordnen[46]. Dabei wird verkannt, daß im Falle einer geringen belastenden Wirkung eine Anfechtung dieses dann insgesamt begünstigenden Verwaltungsaktes mangels Beschwer logischerweise ausscheiden müßte, weil ja nur ein begünstigender Verwaltungsakt vorliegen würde.

Anders allerdings müssen diejenigen Verwaltungsakte behandelt werden, die zwar zunächst

---

43) Vgl. etwa JELLINEK, Staatsakt, S. 24 f, der zu den "staatlichen Rechtsgeschäften gemischten Charakters" auch den Fall zählt, daß "der Staat einem Untertanen ein Recht nimmt, um es sofort einem anderen zu verleihen".

44) Vgl. WOLFF, VwR I, § 47 VI c; WIESELER, S. 223 ff; FROMM: VwArch. 56, 26 (Fußn. 3).

45) IPSEN, Widerruf, S. 13; vgl. auch PETERS, S. 155; MERK, S. 823; OSSENBÜHL, S. 5.

46) Ebenso wohl SOMMER: DöV 1954, 655.

allein begünstigend sind, dann aber mittelbar dem Adressaten gewisse Pflichten auferlegen. So ist die Beamtenernennung ein allein begünstigender Verwaltungsakt, obwohl sich für den ernannten Beamten zahlreiche Pflichten ergeben. Ebenso mag in diesem Zusammenhang die Einbürgerung als begünstigender Verwaltungsakt erwähnt werden, obwohl sich dann aus der Rechtsstellung als Staatsbürger zB die Pflicht, Steuern zu zahlen, oder die Pflicht, Wehrdienst abzuleisten, ergibt. Der Charakter eines ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakts folgt aber nicht aus der Fragestellung, ob die rechtlichen Vorteile die Nachteile überwiegen, sondern daraus, daß diese Pflichten dem rechtlichen Begriff "Beamter" oder "Staatsbürger" immanent sind und demgemäß von vornherein die Rechtsstellung des Betroffenen insoweit - wenn auch mit Einschränkungen - wesensgemäß erweitern[47].

b) Der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung.

In dem Fall, daß der Verwaltungsakt eine Person (oder mehrere Personen) begünstigt, zugleich aber eine andere Person (oder auch mehrere Personen) belastet, soll in dieser Untersuchung der Begriff "Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung"[48] verwandt werden.

Diese Terminologie wird zunächst deshalb gewählt, weil aus ihr klar hervorgeht, daß bei ver-

---

47) Im Ergebnis ebenso SCHÄFER, S. 3, und OSSENBÜHL, S. 5.

48) Vgl. WIESELER, S. 222, der von einem "Verwaltungsakt mit drittbelastender Doppelwirkung" dann spricht, wenn der Adressat begünstigt und gleichzeitig Dritte belastet werden.

schiedenen Rechtsträgern die begünstigende und belastende Wirkung eintritt, darüber hinaus aber auch aus dem Grunde, weil die bisher verwandte Terminologie zu unterschiedlich ist und inhaltlich nicht zu überzeugen vermag[49].

Der Begriff "Verwaltungsakt mit Drittwirkung"[50] als Kennzeichnung dafür, daß die unterschiedliche Betroffenheit nicht bei einem Rechtsträger, sondern bei verschiedenen Personen auftritt, reicht dazu nicht aus. Unter "Verwaltungsakt mit Drittwirkung" müßten nach der sprachlichen Bedeutung des Wortes "Drittwirkung" auch die Verwaltungsakte fallen, die sowohl den Adressaten als auch den Dritten ausschließlich begünstigen oder belasten.

Beispielhaft seien hier nur einige typische Fälle von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung angeführt[51]: Die Erteilung von Baudispensen unter Befreiung von nachbarschützenden Bestimmungen des Baurechts, die Erteilung der Genehmigung zum Betrieb eines allgemeinen Linienverkehrs nach dem PBefG, die Genehmigung einer gewerblichen Anlage nach §§ 16 ff GewO, die Mietverfügung nach § 16 WohnrBewG sowie die Inanspruchnahme nach dem RLG und die Entscheidung bei konkurrierenden Anträgen im Berufszulassungsrecht.

---

49) S. oben S. 14 ff.

50) So WOLFF, VwR I, § 47 VI c.

51) Vgl. dazu insbesondere die umfassende Darstellung bei LAUBINGER, S. 33 ff; ferner OSSENBÜHL, S. 124; BODE, S. 22 ff; FROMM: VwArch. 56, 26, 28 ff.

§ 6. Zusammenfassung.

Verwaltungsakte mit Doppelwirkung sind Verwaltungsakte, die sowohl begünstigende als auch zugleich belastende Wirkung haben.

Treffen beide Wirkungen in einer Person zusammen, so liegt ein Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung vor. Eine Zuweisung dieser Art von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung zu der Gruppe ausschließlich begünstigender oder ausschließlich belastender Verwaltungsakte dadurch, daß geprüft wird, welche der Wirkungen die andere überwiegt, ist unzulässig.

Werden mehrere Personen derart durch den Verwaltungsakt mit Doppelwirkung betroffen, daß Begünstigung und Belastung bei verschiedenen Rechtsträgern auftreten, so liegt ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung vor. Auch er kann weder nur als begünstigender noch als ausschließlich belastender Verwaltungsakt angesehen werden.

ZWEITER ABSCHNITT.

Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung.

§ 7. Das Entstehen und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes.

I. Der Begriff der Wirksamkeit.

Bevor überhaupt von der Rechtsbeständigkeit eines Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung gesprochen werden kann, ist zunächst festzustellen, wann er Wirksamkeit erlangt. Darunter ist der Zeitpunkt zu verstehen, von welchem ab der Verwaltungsakt gemäß seinem Ausspruch Rechtswirkungen nach außen zu entfalten vermag[1].

II. Die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes als Abschluß seines Entstehens und Beginn seines Wirksamwerdens.

a) Die Regelung des § 33 Abs. 1 EVwVerfG.

Gemäß § 33 Abs. 1 EVwVerfG wird ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er seinem Inhalt nach bestimmt ist oder der von ihm betroffen ist, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm

---

1) Vgl. dazu von der GROEBEN-KNACK, § 112 Rn. 1.

bekanntgegeben wird[2]. Darin wird ein allgemein anerkannter Grundsatz des deutschen Verwaltungsrechts deutlich, daß nämlich - kurz gesagt - ohne Bekanntgabe eine Wirksamkeit des Verwaltungsaktes unmöglich ist[3].

b) Die Bekanntgabe als Tatbestandsmerkmal des Verwaltungsaktes.

Die Frage ist nur, ob vor der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes schon davon gesprochen werden kann, daß er existent ist, die Bekanntgabe also lediglich Wirksamkeitsvoraussetzung ist. In seiner Untersuchung über den Verwaltungsakt mit Doppelwirkung unterscheidet LAUBINGER[4] zwischen der Entstehung von Verwaltungsakten und ihrem Wirksamwerden. Unter Ablehnung der Ansichten Hans J. WOLFFs[5] und HAUEISENs[6], wonach ein Verwaltungsakt erst dann existent werde, wenn er bekanntgemacht worden sei und vorher noch nicht von einem Verwaltungsakt gesprochen werden könne, ist LAUBINGER[7] der Auffassung, daß der Verwaltungsakt schon in dem Augenblick existent werde, in dem die Behörde alles getan habe, um ihn wirksam zu machen, also mit Abgabe. Schriftlich abgefaßte Verwaltungsakte entstünden also dadurch, daß sie

---

2) Wörtlich gleichlautend: §112 Abs. 1 schlhLVwG; vgl. auch Art. 62 wüEVRO.

3) Vgl. statt vieler: WOLFF, VwR I, § 50 II c 1; GIACOMETTI, S. 384; DE THIER: SKV 1961, 253, 258; ULE: DVBl. 1961, 871, 872 f; BGH, Urt. v. 17.12.1953 - IV ZR 39/53 -: VwRspr. 6, 340; BVwG, Urt. v. 21.6.1961 - VIII C 398.59 -: E 13, 1, 7.

4) S. 91 ff.

5) WOLFF, VwR I, § 50 I.

6) NJW 1955, 1457 und NJW 1964, 2037, 2039.

7) S. 93.

unterzeichnet (falls erforderlich) und zur Post gegeben würden. Während der Beförderung bestünden sie schon, seien aber noch nicht wirksam.

Zur Begründung seiner Auffassung geht LAUBINGER[8] davon aus, daß Verwaltungsakte Willenserklärungen[9] seien und daß privatrechtliche Willenserklärungen[10] dann zur Entstehung kämen, wenn der innerlich geformte Wille nach außen erkennbar hervortrete, wenn sie maW abgegeben seien. Von dieser Abgabe unterscheide die Zivilrechtslehre das Wirksamwerden der Willenserklärung. Abgegeben sei sie, sobald ihr Urheber sie vollende, dh alles getan habe, um sie wirksam zu machen, wirksam aber werde sie gemäß § 130 BGB jedoch erst, wenn sie demjenigen zugehe, dem gegenüber sie abzugeben sei.

1. Verwaltungsakt und Willenserklärung.

Seit Verwendung des Begriffs Verwaltungsakt hat es nicht an Versuchen gefehlt, Verbindungslinien zwischen dem Verwaltungsakt und der privatrechtlichen Willenserklärung herzustellen. So wird der Verwaltungsakt selbst als Seitenstück zur Willenserklärung und zum Rechtsgeschäft des Privatrechts auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts verstanden[11], und eine besonders große

---

8) S. 93.

9) Zur sprachlichen Bedeutung vgl. LARENZ, § 6 I.

10) Zum Begriffsinhalt s. ENNECCERUS-NIPPERDEY, § 137 IV 1 und § 145; LARENZ, §§ 7 II, 24 I und 25 I; vgl. auch WOLFF, VwR I, § 36 II b 2 und § 45 II b 2.

11) S. KORMANN, S. 15 ff und die dort Genannten; vgl. auch Otto MAYER, Bd. I, S. 101 und GIACOMETTI, S. 337: "Der Verwaltungsakt ist eine Willenserklärung."; MERK, S. 866: "Die Verwaltungsverfügung ist regelmäßig eine einseitige

Ähnlichkeit sieht Otto MAYER[12] zwischen dem Begriff des Rechtsgeschäftes und dem des Verwaltungsaktes, wenn dieser mit Einwilligung des davon Betroffenen ergeht.

Im Gegensatz dazu hat der Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg die Bezeichnung des Verwaltungsaktes als Rechtsgeschäft oder als rechtsgeschäftlicher Verwaltungsakt abgelehnt, weil er die Betätigung öffentlicher Gewalt gegenüber dem einzelnen nicht als Geschäft ansieht und auch nicht sprachlich auf dieselbe Stufe wie ein bürgerlich-rechtliches Rechtsgeschäft zu stellen vermag[13]. BERNATZIK[14] stellte schon 1886 unter Berufung auf STÖRCK[15] die privatrechtlichen Willenserklärungen den obrigkeitlichen Akten gegenüber.

Im Rahmen des hier untersuchten Fragenkreises brauchen jedoch die soeben dargestellten Meinungsunterschiede[16] nur dann abschließend erör-

---

empfangsbedürftige Willenserklärung"; s. ferner WOLFF, VwR I, § 46 Einl.; v. TUREGG-KRAUS, S. 124; PETERS, S. 151; SALZWEDEL: Rechtsschutz im Sozialrecht, S. 197, 200; OVG Münster, Beschl. v. 6.2.1956 - VII A 255/55 -: DöV 1956, 476: Nur eine Willenserklärung kann ein Verwaltungsakt sein (allerdings hier im Gegensatz zur Wissenserklärung).

12) Bd I, S. 101.

13) S. 218; ebenso JELLINEK, VwR, S. 259.

14) S. 10, Anm. 7.

15) Zitiert nach BERNATZIK, s. vorhergehende Fußn.; IMBODEN, S. 38/39; zustimmend APELT: AöR 84, 249, 257; s. auch APELT, S. 92 ff und FORSTHOFF I, S. 200; eingehend ANDERSEN, S. 9 ff; vgl. auch EVwVerfG: Begr. S. 154.

16) S. dazu auch Michael HOFFMANN, S. 19 f. Gegen eine Überbewertung des Unterschiedes zwischen privatrechtlicher Willenserklärung und Verwaltungsakt BAUR: JZ 1963, 41, 46; allgemein für ein Gemeinrechtsdenken anstelle neuer

tert zu werden, wenn tatsächlich bei der privatrechtlichen Willenserklärung zwischen ihrem Entstehen und ihrem Wirksamwerden zu unterscheiden ist. Die Frage muß demgemäß dahingehend gestellt werden, ob bei einer empfangsbedürftigen[17] privatrechtlichen Willenserklärung der Zugang zum Begriff bzw. zum Tatbestand der Willenserklärung gehört oder ob er nur eine Wirksamkeitsvoraussetzung ist. Zwar mag in rechtserheblicher Beziehung diese Frage ohne Sinn sein[18], doch bei der denkbaren Anwendung privaten Rechts auf das öffentliche Recht[19], hier also auf das Entstehen und Wirksamwerden von Verwaltungsakten, empfiehlt sich eine dogmatische Klarstellung.

Die privatrechtliche Willenserklärung verlangt eine Erklärung des zugrunde liegenden Wil-

---

Versuche, öffentliches Recht und Privatrecht voneinander abzugrenzen: BULLINGER, Öffentliches Recht und Privatrecht, S. 116. ANDERSEN, S. 21, allerdings warnt vor Mißverständnis und Verwirrung. S. auch GIACOMETTI, S. 341: "Der Verwaltungsakt kann seinem Wesen nach kein Rechtsgeschäft sein." und SCHOLZ: SchlHAnz. 1963, 156, 162: "Der Verwaltungsakt wird nicht von einem rechtsgeschäftlichen Willen iS des Privatrechts getragen.".

17) Allein diese sind mit Verwaltungsakten vergleichbar, vgl. WOLFF, VwR I, § 50 II c 1; GIACOMETTI, S. 384.

18) So FLUME, § 14 2 (S. 225).

19) S. dazu WOLFF, VwR I, § 50 I b; IPSEN, Verwaltungsakte, S. 3; HAUEISEN: DVBl. 1968, 53; SENDLER: NJW 1964, 2137, 2139; FORSTHOFF I, S. 215 und die dort in Fußn. 3 Genannten; s. auch BULLINGER, Vertrag und Verwaltungsakt, S. 30 und BACHOF, Rechtsprechung II, S. 293 ff (besonders Nr. 307); speziell zu §§ 133, 157 BGB: BVwG, Urt. v. 28.2. 1961 - I C 54.57 -: E 12, 87, 91; zu § 134 BGB: BVwG, Beschl. v. 23.11.1959 - VII B 81/59 -: DVBl. 1960, 106 f.

lens[20], der auf eine Rechtsfolge gerichtet sein muß. Diese Erklärung ist erst dann als vollendet zu betrachten, sobald zur Kenntnisverschaffung allein noch solche Umstände fehlen, deren Herbeiführung normalerweise vom Erklärungsgegner erwartet werden muß[21]. Ein derartiges Tätigwerden des Erklärungsgegners kann aber nur und erst dann einsetzen, wenn ihm die fixierte, empfangsbedürftige Willenserklärung zugegangen ist. Daraus folgt, daß das Zugehen der Willenserklärung ihr letzter Tatbestandsteil ist[22].

Eine Vollendung und damit ein Entstehen der empfangsbedürftigen Willenserklärung ist deshalb im Gegensatz zu LAUBINGER erst mit Zugang der Erklärung beim Empfänger der Willenserklärung anzunehmen[23]. Vorher wird nämlich die dem Erklärenden obliegende Erklärungstätigkeit nicht abgeschlossen[24]. Aus diesen Gründen ist es daher nicht möglich, bei empfangsbedürftigen Willenserklärungen einen Unterschied zwischen ihrem Entstehen und Wirksamwerden zu machen.

Da der Verwaltungsakt begrifflich eine rechtserhebliche Regelung gegenüber einer Person oder auch mehreren Personen beinhaltet, ist er notwendigerweise empfangsbedürftig[25]. Dieses er-

---

20) Vgl. statt vieler: PALANDT-DANCKELMANN, Einf. v. § 116 Anm. 1.

21) ENNECCERUS-NIPPERDEY, § 158 II A 1 d.

22) ERMAN-WESTERMANN, § 130 Anm. 1; anders wohl BGH, Beschl. v. 16.4.1953 - IV ZB 25/53 -: BGHZ 9, 233, 234.

23) So auch ENNECCERUS-NIPPERDEY, § 158 II A 1 b; ebenso REILAND, S. 55.

24) Vgl. dazu ENNECCERUS-KIPP-WOLFF, § 150 2 a (Fußn. 2).

25) Vgl. WOLFF, VwR I, § 50 II c 1; HATSCHEK-KURTZIG, S. 147; GIACOMETTI, S. 384.

gibt sich nach KORMANN aus dem Wesen des Verwaltungsaktes, da er ja bestimmend auf den Willen des Betroffenen einwirken wolle[26]. Nach Abschluß des behördeninternen Verfahrens bedarf es demgemäß noch einer Kundmachung durch die den Verwaltungsakt erlassende Behörde. Bei dieser Kundmachung der empfangsbedürftigen Verwaltungsakte an Abwesende können - ebenso wie bei der privatrechtlichen Willenserklärung - drei aufeinanderfolgende Stufen unterschieden werden:

1. das Ingangsetzen des Kundmachungsverfahrens (zB: Abgabe der schriftlichen Erklärung bei der Post, Übergabe an einen Boten),
2. das Übermitteln der verkörperten Erklärung (zB durch die Post oder einen Boten),
3. die Beendigung des Kundmachungsverfahrens mit Zugang beim Adressaten.

Nur mit dem Erreichen der letzten Stufe kann von einer Vollendung der Kundmachung gesprochen werden. Das bedeutet aber, daß erst in diesem Augenblick ein Verwaltungsakt vorliegt und damit seine Bekanntgabe[27] begrifflich[28] zum Verwal-

---

26) KORMANN, S. 185.

27) Zu der in diesem Zusammenhang nicht näher zu untersuchenden Frage, wie die Bekanntgabe im Einzelfall zu geschehen hat und in welchem Verhalten der Behörde ggf. die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes zu erblicken ist, s. WOLFF, VwR I, § 50 II c mwN.

28) Vgl. BVwG, Urt. v. 13.6.1960 - I C 172.59 -: BayVBl. 1961, 21/22: Wenn keine Bekanntmachung vorgeschrieben ist, kann auch kein Verwaltungsakt vorliegen; s. auch KLEINRAHM: MDR 1948, 109, 111: "Bei fehlender Bekanntgabe leidet der Verwaltungsakt an einem Mangel am Tatbestand."

tungsakt gehört und nicht lediglich eine Wirksamkeitsvoraussetzung ist[29].

2. Die Situation vor der Bekanntgabe.

Für den Verwaltungsakt bedeutet demgemäß seine Bekanntgabe als Tatbestandsmerkmal zugleich den Abschluß seines Entstehens und idR[30] den Beginn seiner Wirksamkeit[31].

Damit kann vor der Bekanntgabe von einem existenten Verwaltungsakt (noch) nicht gesprochen werden[32]. Bis zu diesem Zeitpunkt ist er unvollendet[33] und noch als innere Angelegenheit der Behörde anzusehen[34] [35]. So geht auch die Begründung zu Art. 62 wüEVRO[36] zu Recht davon aus,

---

29) Somit kann WOLFF (VwR I, § 50 I Einf.) gefolgt werden (aM LAUBINGER, S. 93), daß man von einem Verwaltungsakt erst sprechen könne, wenn ein Subjekt öffentlicher Verwaltung eine Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts getroffen hat und wenn diese von den dadurch Betroffenen hat zur Kenntnis genommen werden können, wobei allerdings der letzte Satzteil bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung noch näher zu untersuchen ist (s. u. S. 36 ff).

30) Wenn sich nicht aus dem Ausspruch des Verwaltungsaktes selbst etwas anderes ergibt oder ein rechtswidriger Verwaltungsakt mit der Rechtsfolge der Nichtigkeit vorliegt.

31) Vgl. BARING: DVBl. 1951, 41, 42: "Solange es an der Bekanntgabe fehlt, liegt noch kein Verwaltungsakt vor." S. auch WINKLER, S. 111 ff.

32) Vgl. auch v. TUREGG-KRAUS, S. 129: "Erst wenn die Außenwirkung eingetreten ist, ist der Verwaltungsakt existent."

33) WOLFF, VwR I, § 51 II d; ebenso BENDER: DVBl. 1953, 33 Anm. 2.

34) Vgl. MERK, S. 866; JELLINEK, Staatsakt, S. 68; L. v. KÖHLER, S. 163; ebenso PIKART-HENN, S. 93/94 zum FGG.

35) S. auch die Ausführungen ULEs: DVBl. 1961,

daß vor der Bekanntgabe, mit der der Verwaltungsakt zustande kommt, nur der Entwurf eines Verwaltungsaktes vorliegt.

Daraus folgt, daß es verfehlt ist, in der mangelnden Bekanntgabe einen so wesentlichen Formfehler zu sehen, der als Rechtsfolge Nichtigkeit herbeiführt[37]. Von einem fehlerhaften Verwaltungsakt ist erst dann zu sprechen, wenn er faktisch existent geworden ist, also nicht vor seiner Bekanntgabe.

§ 8. Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Der in § 33 Abs. 1 EVwVerfG niedergelegte Grundsatz, daß Verwaltungsakte mit der Bekanntgabe wirksam werden[1], kann uneingeschränkt auf das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung angewandt werden. Per definitionem[2] ist der sowohl begünstigend als auch belastend Betroffene allein der Adressat dieser Art von Verwaltungsakten. Mit der Bekanntgabe an ihn wird der Verwaltungsakt mit adressatbezogener

---

871, besonders S. 872/873 mwN auch aus der Rspr.; im Gegensatz dazu: JELLINEK, VwR, S. 263, der hier von einem "nichtigen Verwaltungsakt" spricht.

36) S. 219 mwN.

37) So aber BGH, Urt. v. 15.11.1951 - III ZR 21/51 -: VwRspr. 4, 702, 706; bayVGH, Urt. v. 2.8.1949 - 297 I 48 -: DVBl. 1950, 275; vgl. auch EYERMANN-FRÖHLER, § 42 Anh. Rn. 8.

1) S. oben S. 27 f.

2) S. oben S. 22.

Doppelwirkung existent und damit idR wirksam[3], wenn die Wirksamkeit laut Tenor des Verwaltungsaktes nicht aufschiebend bedingt oder befristet ist.

§ 9. Das Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung.

I. Problemstellung und Ausgangspunkt.

Auch bei der Frage nach dem Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung ist von dem Grundsatz auszugehen, daß sie mit der Bekanntgabe existent werden. In diesem Zeitpunkt ist der letzte Tatbestandsteil des Verwaltungsaktes erfüllt; der Entwurf des Verwaltungsaktes ist kein Behördeninternum mehr, und er hat nach außen zunächst einmal faktische Existenz angenommen.

Per definitionem hat jedoch der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zwei oder gar noch mehr Betroffene. Er ist - jedenfalls solange er allein einer Person bekanntgemacht worden ist - ein einziger Verwaltungsakt[1], und damit wird deutlich, daß die weitere betroffene Person nicht zugleich diejenige sein muß, an die sich die Maßnahme öffentlicher Gewalt richtet[2].

---

3) Der Fall eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit der Rechtsfolge der Nichtigkeit sei hier außer Betracht gelassen.

1) S. WOLFF, VwR I, § 46 V c 3; LAUBINGER, S. 29; NAUMANN: DVBl. 1952, 633; HAUEISEN: DVBl. 1968, 53; OBERMAYER: JuS 1963, 110.

2) BVwG, Urt. v. 5.10.1965 - IV C 3.65 -: DVBl. 1966, 269.

Gerade aus diesem Umstand heraus sind die unterschiedlichen Auffassungen zu dem Wirksamwerden von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung zu verstehen[3]. Fallen auch in diesen Fällen Existentwerden und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes zusammen? Bedarf es einer Bekanntgabe an alle Betroffenen, um diese besondere Art von Verwaltungsakten wirksam werden zu lassen?

Wird bei der Beantwortung dieser Fragen von dem in § 33 Abs. 1 EVwVerfG[4] niedergelegten Grundsatz ausgegangen, daß ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er seinem Inhalt nach bestimmt ist oder der von ihm betroffen ist, in dem Zeitpunkt wirksam wird, in dem er ihm bekanntgegeben wird, so müßte eine wortgetreue Interpretation dieser Vorschrift für Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung zu dem Ergebnis führen, daß jedem einzelnen Betroffenen dieser Verwaltungsakt bekanntzugeben ist, ehe er diesem gegenüber wirksam werden kann. Folgerichtig wären verschiedene Zeitpunkte denkbar, in denen der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung gegenüber den einzelnen Betroffenen wirksam würde, maW: Dies würde bedeuten, daß er mit der Bekanntgabe an eine Person dieser gegenüber Wirksamkeit erlangt, allen anderen Betroffenen gegenüber mangels Bekanntgabe jedoch noch nicht[5]. Er wäre demnach relativ wirksam gegenüber den oder dem Adressaten, im übrigen aber relativ unwirksam[6].

---

3) S. u. S. 41 ff.

4) Ebenso § 112 Abs. 1 schlhLVwG.

5) Vgl. insofern das in dieser Hinsicht nicht klare und zu Zweifeln Anlaß gebende Urteil des BVwG v. 26.11.1954 - V C 108/54 -: NJW 1955, 433.

6) Dagegen: BVwG, Urt. v. 19.9.1969 - IV C 18.67 -: DVBl. 1970, 62, 64.

Der Streit in der Wissenschaft geht andererseits im Wesentlichen darum, ob es bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung erforderlich ist, allen Betroffenen diesen bekanntzumachen, oder ob es für seine Wirksamkeit ausreicht, wenn auch nur an einen eine Bekanntmachung erfolgt ist.

II. Die Frage nach dem Erfordernis der Bekanntgabe an alle Betroffenen.

a) Die rechtlichen Besonderheiten des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung.

Um die hier aufgeworfene Streitfrage beantworten zu können, bedarf es zunächst einer näheren Untersuchung der rechtlichen Besonderheiten des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung. Bei seiner Begriffsbestimmung[7] reichte es aus, davon auszugehen, daß für die Zuordnung eines Verwaltungsaktes zu dieser besonderen Gruppe von Verwaltungsakten die für verschiedene Personen teils begünstigende, teils belastende Wirkung entscheidend sein muß. Dabei war allein auf die materielle Betroffenheit dieser Personen abzustellen, ohne daß schon die Frage gestellt zu werden brauchte, ob in diesen Fällen eine einheitliche Regelung oder mehrere Regelungen und damit ggf. mehrere Verwaltungsakte vorliegen.

1. Das Begriffsmerkmal "Regelung" beim Verwaltungsakt.

Wenn Otto MAYER unter dem Begriff Verwaltungsakt einen "hoheitlichen Ausspruch" verstand, "der

7) S. o. S. 22.

dem Untertan im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll"[8], so kann daraus für Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung zunächst die Erkenntnis nutzbar gemacht werden, daß eine Regelung, die der Verwaltungsakt begriffsnotwendig enthalten muß, nur dann vorliegen kann, wenn sich die konkrete Anordnung an bestimmte oder unbestimmte Personen richtet[9]. Die Feststellung der Person oder des Personenkreises, gegenüber der oder dem eine Regelung vorgenommen worden ist, läßt sich allein nach dem Ausspruch des Verwaltungsaktes, also nach seinem Tenor beurteilen. Anders ausgedrückt: Gegenüber einer bestimmten Person liegt nur und immer dann eine Regelung und damit ein Verwaltungsakt vor, wenn der Tenor der "einseitigen, verbindlichen, rechtsfolgebegründenden Ordnung des konkreten Lebenssachverhaltes"[10] sich inhaltlich auf diese bestimmte Person bezieht.

2. Die Konsequenz für Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung.

Für Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung folgt daraus, daß die Person oder der Personenkreis, gegenüber der bzw. dem eine Regelung und damit ein Verwaltungsakt vorliegt, nicht identisch sein muß mit allen Rechtssubjekten, die tatsächlich in ihren Rechten von einem derartigen Verwaltungsakt betroffen sind.

Infolgedessen ist bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung charakteristisch,

---

8) S. 93.
9) WOLFF, VwR I, § 46 V c.
10) WOLFF, VwR I, § 46 V a.

daß sie gegenüber einer Person als Verwaltungsakte ergehen, ihr gegenüber also eine Regelung enthalten, eine andere Person aber zugleich in ihren Rechten betreffen, ohne dieser gegenüber eine Regelung vorzunehmen.

Dies mag im folgenden an typischen Beispielsfällen verdeutlicht werden:

Erhält bei der Erteilung einer einmaligen Konzession ein Bewerber einen allein an ihn gerichteten und laut Tenor des Verwaltungsaktes allein ihn betreffenden Bescheid, so liegt eine Regelung und damit ein Verwaltungsakt nur gegenüber ihm vor. Dennoch sind auch alle anderen Mitbewerber von diesem Verwaltungsakt betroffen, da zugleich mit der Regelung gegenüber dem Begünstigten feststeht, daß sie die Konzession nicht erlangen werden.

Weiter kann zB eine Baugenehmigung allein gegenüber dem (begünstigten) Bauwilligen ergehen, ohne daß sich aus dem Tenor des Verwaltungsaktes eine tatsächlich mit der getroffenen Regelung verbundene Einschränkung der Rechte des Nachbarn ergibt.

Die Betroffenheit der Rechtssubjekte, denen gegenüber keine Regelung vorliegt, ergibt sich in diesen Fällen aus der Tatsache,des Vorliegens eines Verwaltungsaktes gegenüber einer anderen Person. Die Situation für die Rechtssubjekte, gegenüber denen keine Regelung vorgenommen worden ist, ist vergleichbar mit denjenigen, die infolge hoheitlichen Realaktes, also einer Maßnahme, die unmittelbar nur einen tatsächlichen Erfolg herbeiführt[11], in ihren Rechten betroffen sind, sei

---

11) S. dazu WOLFF, VwR I, § 45 II a; Michael HOFFMANN, S. 18 mwN.

es belastend oder begünstigend[12].

Wird dagegen im Hinblick auf die Ordnung eines konkreten Lebenssachverhalts ein Verwaltungsakt sowohl dem Begünstigten als auch dem Belasteten derart bekanntgemacht, daß er beiden gegenüber eine Regelung enthält, so handelt es sich rechtlich um zwei selbständige Verwaltungsakte und nicht um einen einzigen Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung. Diese beiden Verwaltungsakte regeln allerdings den einheitlichen Lebenssachverhalt aus unterschiedlicher Sicht, wobei jeder ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung ist, der die soeben beschriebenen rechtlichen Besonderheiten aufweist.

b) Folgerungen für die Notwendigkeit der Bekanntgabe.

Tatbestandlich liegt ein Verwaltungsakt erst dann vor, wenn er dem Adressaten bekanntgegeben worden ist. In diesem Zeitpunkt tritt idR seine materielle Wirksamkeit ein[13], es sei denn, es handelt sich um einen rechtswidrigen Verwaltungsakt mit der Rechtsfolge der Nichtigkeit, wobei allerdings zu beachten ist, daß auch dieser Verwaltungsakt die Bekanntgabe voraussetzt, weil sonst der Entwurf eines Verwaltungsaktes vorliegt[14].

---

12) ZB belastend: Eigentumsverletzung durch Fahrzeuge der hoheitlichen Verwaltung; begünstigend: Auszahlung öffentlicher Gelder, ohne daß dazu ein Verwaltungsakt ergangen ist oder ein sonstiger Rechtsgrund besteht.

13) Vgl. HAUEISEN: DöV 1961, 121, 125.

14) Auch ein rechtswidriger Verwaltungsakt mit der Folge der Nichtigkeit ist formell ein Verwaltungsakt. Allein seine Rechtswidrigkeit führt dazu, ihn materiell keine Rechtswirkungen entfalten zu lassen, vgl. oben S. 34 f.

Mit der Bekanntgabe an den Adressaten ist auch der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung kein Behördeninternum und damit kein Entwurf eines Verwaltungsaktes mehr[15]. Wie jeder andere Verwaltungsakt wurde er damit existent. "Als autoritative Äußerung hoheitlicher Gewalt hat er von nun an eine Wirkungskraft in sich, vorausgesetzt, daß er, so wie ergangen, überhaupt eine rechtlich mögliche autoritative Äußerung ist."[16]

Dabei muß nach den obigen Ausführungen unter Adressat diejenige Person verstanden werden, an die der Verwaltungsakt nach seinem Tenor gerichtet ist und für die er seinem Inhalt nach bestimmt ist, also diejenige Person, der gegenüber eine Regelung vorgenommen worden ist. Eine Bekanntgabe als Wirksamkeitsvoraussetzung des Verwaltungsaktes ist damit für das Rechtssubjekt zu fordern, dem gegenüber eine Regelung zu treffen ist.

Da bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung gegenüber dem Nichtadressaten eine Regelung nicht vorgenommen wird, muß demgemäß zu seinem rechtswirksamen Zustandekommen ausreichen, wenn er dem Adressaten bekanntgegeben worden ist, sollte sich nicht aus anderen Gründen die Unwirksamkeit der Maßnahme bis zur Bekanntgabe an den oder die weiteren Betroffenen ergeben.

Es bleibt zu untersuchen, ob die von den

---

15) So auch WOLFF, VwR I, § 47 VI c: "nicht mehr ein bloß vorbereitender Verwaltungsakt"; vgl. auch WINKLER, S. 111.

16) So WOLFF, VwR I, § 50 I a mwN.

Vertretern der Gegenmeinung[17] vorgebrachten Argumente diese These widerlegen können. Zwar fordert das Rechtsstaatsprinzip, daß jedem Bürger eine staatliche Maßnahme, die in seinen Rechtskreis eingreift, bekanntzugeben ist[18]. Daraus kann aber nicht zwingend als Rechtsfolge wegen mangelnder Bekanntgabe an einen Betroffenen die Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung hergeleitet werden, wenn dieser dem Regelungsadressaten gegenüber bekanntgegeben worden ist.

Zu beachten bleibt, daß der Adressat oder die Adressaten des Verwaltungsaktes vom Bestand der in ihm enthaltenen Regelung ausgeht bzw. ausgehen und sich auf seine Rechtswirksamkeit einrichten. Dieses Interesse ist auch schutzwürdig, da der Bürger von der Wirksamkeit staatlichen Handelns ausgehen kann[19] und oft selbst nicht in der Lage sein wird, festzustellen, ob

---

17) LAUBINGER, S. 98 ff; SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 248/249 sub II und DVBl. 1963, 745, 753; dagegen ausdrücklich PETERS: DöV 1965, 744, 752 Anm. 102a.

18) S. SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 248 (mwN), wonach der Rechtssatz, ein Verwaltungsakt werde mit der Bekanntgabe wirksam, den Schutz desjenigen bezwecke, der durch den Verwaltungsakt in seiner Rechtsstellung betroffen werde. Er sei ein Erfordernis rechtsstaatlicher Verwaltung und diene der Rechtssicherheit, weil nur durch eine Bekanntgabe der einzelne zuverlässig erfahren könne, was für ihn rechtens sein solle. Die Pflicht zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten komme weiter dem Schutz der Freiheitssphäre des einzelnen zugute und zwar für den Begünstigten, weil er nunmehr wisse, daß er von einer gewährten Rechtsposition Gebrauch machen könne, sowie für den Belasteten, weil er sich jetzt gegen einen Eingriff wehren könne.

19) Vgl. FORSTHOFF I, S. 217 und HENNIES: Sgb. 1965, 129, 131.

gegebenenfalls weitere Personen von der Regelung betroffen werden können. Der Schutz dieses Vertrauens auf die Wirksamkeit staatlichen Handelns aber ist ebenso wie die Pflicht zur Bekanntgabe Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips.

Diesen Gesichtspunkt aber übersehen SIEGMUND-SCHULTZE[20] und LAUBINGER[21], wenn sie Unwirksamkeit eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung als Postulat der Rechtsstaatlichkeit verlangen, bevor nicht allen Betroffenen[22] bzw. mindestens allen Belasteten[23] der Verwaltungsakt bekanntgemacht worden ist. Die Verletzung eines Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit führt nicht notwendigerweise zur Unwirksamkeit der staatlichen Maßnahme. Im Gegenteil: Auch rechtswidrige Verwaltungsakte sind idR wirksam, wenn auch anfechtbar[24], falls nicht der Grad der Fehlerhaftigkeit zur Nichtigkeit führt. Aus der Verletzung des Rechtsstaatsprinzips auf die Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes wegen mangelnder Bekanntgabe zu schließen, ist mithin verfehlt.

Würde den Auffassungen SIEGMUND-SCHULTZEs und LAUBINGERs gefolgt, so wäre zudem ein Widerspruch zur Regelung der Anfechtbarkeit von Verwaltungsakten nach der VwGO gegeben. Klagebefugt ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO allein derjenige, in dessen Rechte

---

20) DVBl. 1966, 247, 248.

21) S. 101 mit der entsprechenden Argumentation wie SIEGMUND-SCHULTZE aaO.

22) So SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 249.

23) So LAUBINGER, S. 101.

24) WOLFF, VwR I, § 51 I b; FORSTHOFF I, S. 217 ff.

möglicherweise der Verwaltungsakt eingreift. Dies ist aber erst dann denkbar, wenn der Verwaltungsakt wirksam geworden ist. Daher bedarf es bei der hier vertretenen Auffassung nicht einer analogen Anwendung des § 43 Abs. 2 Satz 2 VwGO, die LAUBINGER[25] als Konsequenz seiner Meinung, die Wirksamkeit von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung trete erst mit der Bekanntgabe an den letzten belastend Betroffenen ein, vertritt.

Selbst wenn - wie SIEGMUND-SCHULTZE[26] meint - Art. 19 Abs. 4 GG auch die Effektivität des Rechtsschutzes garantiert, so übersieht er, daß bei seiner Lösung der Frage des Wirksamwerdens von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung eine Rechtsverletzung iS des Art. 19 Abs. 4 GG dann überhaupt noch nicht gegeben sein kann, wenn der Verwaltungsakt mangels Bekanntgabe an den letzten Betroffenen (noch) unwirksam ist. Eine mögliche Rechtsverletzung ist doch nur durch einen wirksamen Verwaltungsakt denkbar.

Charakteristikum des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ist gerade, daß es nach seiner Bekanntgabe an den begünstigten Adressaten zu einer Rechtsbeeinträchtigung eines belastend Betroffenen kommt, ohne daß diesem gegenüber ein regelnder hoheitlicher Ausspruch vorliegt. Ebenso wie bei einem hoheitlichen Realakt wäre es verfehlt, mangels Bekanntgabe an denjenigen, der eine Rechtsverletzung erleidet, Unwirksamkeit der Maßnahme anzunehmen. Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet dem derartig Betroffenen wie auch bei einem Realakt in jedem Falle den Rechtsweg.

---

25) S. 101.
26) DVBl. 1966, 247, 249.

Auch nach Hans J. WOLFF[27] wird ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung idR mit der Bekanntgabe an nur einen Betroffenen wirksam[28]. Wenn er darüber hinaus betont, daß Unwirksamkeit nur dann anzunehmen sei, wenn die Verwirklichung der Begünstigung ohne Mitwirkung des Belasteten rechtlich oder tatsächlich unmöglich wäre[29], so wird dieses Ergebnis iS der von Hans J. WOLFF vertretenen "Unmöglichkeitslehre"[30] schon als die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines derartigen Verwaltungsaktes mit der Rechtsfolge der Ungültigkeit iS der Nichtigkeit zu verstehen sein. Die Nichtigkeit kann aber immer erst dann als Rechtsfolge eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes festgestellt werden, wenn - abgesehen von

---

27) VwR I, § 47 VI c.

28) Vgl. auch BENDER: NJW 1966, 1989, 1995 (Fußn. 42).

29) Ähnlich FROMM: VwArch. 56, 26, 47, der Unwirksamkeit nur dann annimmt, wenn die Behörde den Erfolg - die Begünstigung also - ohne die Mitwirkung des Belasteten überhaupt nicht zu erzielen vermöge. Es müsse sich dabei um Verwaltungsakte handeln, bei denen der Mangel der Beteiligung des Belasteten sich ebenso auswirke wie die fehlende Beiladung in dem Fall, in dem sie notwendig sei: Wie dort das Urteil keine Rechtskraftwirkungen entfalten könne, sei hier der Verwaltungsakt wirkungslos.

Wird aber, was FROMM (VwArch. 56, 26, 47 Anm. 127 mwN) selbst erkennt, von der sich durchsetzenden Meinung ausgegangen, daß bei allen Verwaltungsakten mit Doppelwirkung ein Fall der notwendigen Beiladung vorliege (So auch J. MARTENS: VwArch. 60, 197, 238 ff; SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 249; vgl. auch LAUBINGER, S. 100), so müßte er konsequenterweise seine Auffassung, daß Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung mangels Bekanntgabe gegenüber dem Belasteten die Ausnahme bilde und der Verwaltungsakt in der Regel vielmehr wirksam, aber anfechtbar sei (FROMM: VwArch. 56, 26, 48), revidieren. Im Ergebnis käme er dann der Auffassung SIEGMUND-SCHULTZEs sehr nahe.

30) S. WOLFF, VwR I, § 51 III.

dem Nichtigkeitsgrund - im übrigen ein formell vollkommener Verwaltungsakt und nicht mehr dessen Entwurf vorliegt.

c) Ergebnis.

Im Ergebnis ist damit festzustellen, daß der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung idR schon mit der Bekanntgabe an den Adressaten wirksam wird[31) 32)]. Die materielle Wirksamkeit ist dann darüber hinaus allein eine Frage der möglichen Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme mit den beiden denkbaren Folgen der Aufhebbarkeit oder Ungültigkeit iS der Nichtigkeit.

Da in der Begründung[33)] zu § 33 Abs. 1 EVwVerfG keine Stellung zur Frage des Wirksamwerdens von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung genommen wird[34)] und eine wortgetreue Interpretation dieser Vorschrift zu einer Relativierung der Wirksamkeit im Hinblick auf die einzelnen Be-

---

31) So im Ergebnis auch HAUEISEN: NJW 1964, 2037, 2039, NJW 1966, 2340, 2341 (Fußn. 12) und DVBl. 1968, 53; ihm folgend HENNIES: Sgb. 1965, 129, 131. Ebenso wohl LÜTZENKIRCHEN, S. 22, allerdings unter nicht zutreffender Berufung auf FROMM. Mit Hinweis auf die Gefahr einer Verunsicherung jetzt auch BVwG, Urt. v. 19.9. 1969 - IV C 18.67 -: DVBl. 1970, 62, 64. So im Ergebnis auch VGH München, Urt. v. 17.4. 1964 - Nr. 98 IV 62 -: DVBl. 1965, 93.

32) Ebenso SCHRÖCKER (S. 38) für den Bereich des öffentlichrechtlichen Kündigungsschutzes, wonach das Wirksamwerden des Bescheides, der die zustimmende Entscheidung zur Beendigung des Vertragsverhältnisses durch Kündigung des Arbeitgebers oder Verpächters enthält, grundsätzlich nicht von der Bekanntgabe an den durch die Kündigung Belasteten abhängt.

33) EVwVerfG: Begr. S. 150.

34) Ebenso die amtliche Begründung zu §112 schlh-LVwG: schlhLandtag, 5. Wahlperiode, Drucksache Nr. 650, S. 209.

troffenen führen müßte[35], mag unter Berücksichtigung des Meinungsstreites in der Literatur bezweifelt werden, ob die Regelung des § 33 Abs. 1 EVwVerfG überhaupt auch diese Art von Verwaltungsakten erfassen soll. Insofern wäre eine ausdrückliche Klarstellung sehr empfehlenswert[36].

Nach dem oben Gesagten kann es keinen Einfluß auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung haben, in welchem Zeitpunkt gegenüber den einzelnen Betroffenen die Bekanntgabe erfolgt.

Mit der Bekanntgabe an den Adressaten, sei er nun begünstigt oder belastet, ist dieser Verwaltungsakt wirksam geworden, und jedermann, jede Behörde und jedes Gericht hat ihn zu beachten und kann sich auf ihn berufen.

III. Die Folge des Unterlassens der Bekanntgabe an einen Betroffenen.

Die ordnungsgemäße, ggf. in gesetzlich vorgeschriebener Form erfolgte Bekanntgabe des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung an den Adressaten reicht zu seinem rechtswirksamen Zustandekommen aus. Darüber hinaus ist es aber ein Grundsatz des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, daß jeder Verwaltungsakt demjenigen, den er angeht, bekanntgegeben werden muß[37]. Bei Verwal-

---

35) S. oben S. 37. Vgl. auch BVwG, Urt. v. 19.9. 1969 - IV C 18.67 -: DVBl. 1970, 62, 64.

36) Ebenso SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 249; vgl. auch HAUEISEN: NJW 1964, 2037, 2039 Fußn. 22.

37) Vgl. NWLandtags-Drucksache Nr. 109, 3. Wahlperiode, S. 40, Begr. Kap. III A (1) zum 1. VwVereinfachungsG; § 33 Abs. 1 EVwVerfG.

tungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung bedeutet dies für den als Nichtadressaten Betroffenen, daß ihm der Verwaltungsakt, der gegenüber dem Adressaten eine Regelung enthält, also nicht an ihn gerichtet ist, bekanntzugeben ist. Das bloße Erfahren von dem Verwaltungsakt kann seine Bekanntgabe nicht ersetzen[38].

Dabei ist nicht zu verkennen, daß die Behörden bei Erlaß eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung im Falle der Unbestimmtheit des wirklich betroffenen Personenkreises vor der praktischen Schwierigkeit stehen, diesen allen Betroffenen bekanntzugeben[39]. Dies kann aber aus rechtsstaatlichen Gründen keinen Einfluß auf die Pflicht der Behörde zur Bekanntgabe an alle Betroffenen haben. Daher haben alle Betroffenen zunächst einen Anspruch auf Bekanntmachung des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung an sich selbst[40].

Darüber hinaus aber hat der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes gemäß § 70 VwGO für den Beginn der Anfechtungsfrist entscheidende Bedeutung. Das Interesse des oder der begünstigten Adressaten bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung geht idR ebenso wie das der Behörde dahin, diesen möglichst schnell unanfechtbar werden zu lassen. Das wird aber nur dann erreicht werden können, wenn die Behörde ihrer Pflicht Genüge tut und diesen Verwaltungsakt außer dem Erstadressaten auch dem oder den Belasteten mit richtiger Rechtsmittelbelehrung zustellt. Selbst ein Anspruch des Begünstigten gegen die Behörde, den

---

38) KORMANN, S. 195.

39) Zur Frage des Unanfechtbarwerdens s. unten S. 55 ff.

40) Vgl. ADAMOVICH, S. 118.

Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung auch dem oder den Belasteten bekanntzugeben, wird demnach zu bejahen sein.

§ 10. Zusammenfassung.

Mit der Bekanntgabe an den Adressaten wird jeder Verwaltungsakt existent und wirksam. Ein unterschiedlicher Zeitpunkt seines Existentwerdens und seines Wirksamwerdens besteht nicht.

Die Bekanntgabe gehört tatbestandlich zum Verwaltungsakt. Sie ist demgemäß nicht allein eine Wirksamkeitsvoraussetzung.

Vor der Bekanntgabe liegt noch kein Verwaltungsakt, sondern nur ein Behördeninternum, also der Entwurf eines Verwaltungsaktes vor.

Von einem existenten, aber unwirksamen Verwaltungsakt kann nur dann gesprochen werden, wenn der Verwaltungsakt mit einem Fehler behaftet ist, dessen Grad als Rechtsfolge die Nichtigkeit herbeiführt.

Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung werden mit der Bekanntgabe an den Adressaten existent und wirksam.

Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung werden mit der Bekanntgabe an den Adressaten, dem gegenüber eine Regelung vorgenommen worden ist, existent und wirksam. Dem weiteren Betroffenen steht ein Anspruch gegen die Behörde auf Bekanntgabe der dem Adressaten gegenüber getroffenen Maßnahme zu.

DRITTER ABSCHNITT.

Das Wirksambleiben von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung.

§ 11. Der Grundsatz des § 33 Abs. 2 EVwVerfG.

"Ein Verwaltungsakt bleibt wirksam, solange er nicht widerrufen, zurückgenommen, anderweitig aufgehoben[1] oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist." Dieser Grundsatz des § 33 Abs. 2 EVwVerfG gilt in dieser Allgemeinheit auch für alle Arten von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung, sei diese nun adressatbezogen oder drittbezogen.

In der Regel wird die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes auch nicht dadurch berührt, daß er an Mängeln leidet. Der Grundsatz des § 134 BGB, nach dem gesetzwidrige Rechtsgeschäfte idR nichtig sind, gilt in dieser Allgemeinheit nicht für das öffentliche Recht[2].

---

1) Zur Terminologie bei der Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes durch die Behörde vgl. unten S. 76 ff.

2) EVwVerfG: Begr. S. 150; WOLFF, VwR I, § 50 I a; FORSTHOFF I, S. 217.

VIERTER ABSCHNITT.

Der Eintritt der endgültigen Bindungswirkung beim Verwaltungsakt mit Doppelwirkung.

§ 12. Die Verbindlichkeit des wirksamen Verwaltungsaktes.

Wie jeder andere Verwaltungsakt ist auch der wirksame, also der nicht wegen seiner Fehlerhaftigkeit nichtige Verwaltungsakt mit Doppelwirkung schon mit seiner Bekanntgabe an den Adressaten verbindlich: Er ist zu befolgen, kann von der Behörde durchgesetzt werden und muß von jedermann, jeder anderen Behörde und jedem anderen Gericht anerkannt werden[1].

§ 13. Die endgültige Bindung für den oder die Betroffenen.

I. Das Verhältnis von Verbindlichkeit und endgültiger Bindung.

Der wirksame und damit verbindliche Verwaltungsakt ist von dem oder den durch ihn Betroffenen zu befolgen, so daß sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht eine Bindung eintritt. Da je-

---

1) Ganz hM: so ausdrücklich WOLFF, VwR I, § 50 I a; FORSTHOFF I, S. 244.

doch dem Adressaten bei Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung und einem oder auch mehreren Betroffenen bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung die Möglichkeit der Anfechtung wie bei jedem ausschließlich belastenden Verwaltungsakt gegeben ist, kann von der mit der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes eintretenden Verbindlichkeit noch nicht auf eine endgültige Bindung des Adressaten oder der Betroffenen geschlossen werden[1].

Vielmehr sind die Verbindlichkeit des wirksamen Verwaltungsaktes und die endgültige Bindung des Adressaten und ggf. der Betroffenen zu unterscheiden. Wann diese endgültige Bindung bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung eintritt, wird im folgenden zu untersuchen sein.

II. Die endgültige Bindung beim Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Die endgültige Geltungskraft des Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung gegenüber dem Adressaten tritt mit seiner Unanfechtbarkeit ein. Durch sie wird der Adressat zunächst formell gebunden, dh er kann die formelle Existenz des Aktes nicht mehr angreifen, zugleich aber auch materiell, so daß es ihm verwehrt ist, sich in irgendeiner Form inhaltlich in Widerspruch zu setzen zu der ihm gegenüber ergangenen Regelung[2]. Daß mit

---

1) Vgl. auch BACHOF: JZ 1966, 561.

2) Hans J. WOLFF (VwR I, § 52 I b) bezeichnet diese Bindung des Adressaten und der durch den Verwaltungsakt Betroffenen ohne Rücksicht auf die Frage nach der endgültigen Bindung der Behörde oder ihrer Aufsichtsbehörde als Bestandskraft des Verwaltungsaktes. Im Hinblick auf die formelle Bindung spricht er von formeller Be-

der formellen Bindung zugleich die materielle Bindung des Adressaten eintritt, erfordert für den Regelfall der Sinn der Rechtsmittelfristen[3) 4)].

Die Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung tritt nach ordnungsgemäßer Rechtsmittelbelehrung mit Ablauf der Rechtsmittelfrist, meist[5)] einen Monat nach Bekanntgabe (§ 70 Abs. 1 VwGO)[6)], sonst aber idR spätestens ein Jahr nach Bekanntgabe (§§ 70, 58 Abs. 2 VwGO)[7)] ein[8)], wenn nicht der Adressat Wi-

---

standskraft, während der Begriff materielle Bestandskraft die materielle Bindung umreißt (§ 52 II a).
Da im Prozeß das Urteil mit Eintritt der Unanfechtbarkeit für die Parteien rechtskräftig (formell und materiell) wird und für den jeweils Betroffenen bei unanfechtbaren Verwaltungsakten eine dem Urteil entsprechende Wirkung entsteht, wäre zu überlegen, terminologisch im Hinblick auf die Bindung des oder der durch den Verwaltungsakt Betroffenen von rechtskräftigen Verwaltungsakten zu sprechen, zumal die Bindung des Gerichts an seine Entscheidung erst durch die Vorschrift des § 318 ZPO sichergestellt wird.
S. dazu BACHOF, Rechtsprechung II, S. 334 ff; ROSENBERG-SCHWARZ, § 60 I und § 150; BAUMBACH-LAUTERBACH, § 318 Anm. 1; BLOMEYER, § 87 I.

3) Vgl. dazu BULLINGER: JZ 1963, 466, 469 f.

4) Zur Frage, ob der Betroffene einen Anspruch auf erneute Sachentscheidung hat, nachdem der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist, kann im Rahmen der hier vorzunehmenden Untersuchung nicht Stellung genommen werden; vgl. dazu WOLFF, VwR I, § 52 II c m. zahlreichen wN.

5) Anders zB: § 33 Abs. 1 WehrpflG mit einer Rechtsmittelfrist von zwei Wochen.

6) Entsprechend: § 84 Abs. 1 SGG.

7) Entsprechend: § 66 Abs. 2 SGG.

8) Vom Ausnahmefall der Unterwerfung des Adressaten sei hier einmal abgesehen, vgl. dazu WOLFF, VwR I, § 48 III.

derspruch eingelegt oder Anfechtungsklage erhoben hat. In diesen Fällen führt entweder die nicht abhelfende unanfechtbare Widerspruchsentscheidung oder die formell rechtskräftige gerichtliche Entscheidung in Form eines abweisenden Urteils zur endgültigen Bindung des Adressaten an den Verwaltungsakt.

III. Die endgültige Bindung beim Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung.

a) Der Eintritt der Unanfechtbarkeit bei Bekanntgabe an alle Betroffenen.

Wie sich aus den vorhergehenden Ausführungen ergibt, ist die Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes für einen Betroffenen Voraussetzung seiner endgültigen Bindung. Keine Schwierigkeit bereitet die Feststellung der endgültigen Bindung aller Betroffenen an den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung dann, wenn der Verwaltungsakt allen Betroffenen von der erlassenden Behörde bekanntgegeben worden ist: Der Ablauf der Rechtsmittelfrist kann im Hinblick auf jeden Betroffenen für sich festgestellt werden[9].

Absolute Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ist jedoch nur dann gegeben, wenn keiner der Betroffenen diesen mehr anfechten kann. Gleichzeitig braucht die Unanfechtbarkeit gegenüber allen Betroffenen aber nicht einzutreten. Es sei hier nur an den Fall gedacht, daß nach Bekanntmachung an den

---

9) S. REDEKER-VON OERTZEN, § 70 Rn. 2: "Die Widerspruchsfrist läuft für jeden, dem der Verwaltungsakt bekanntgegeben wird, gesondert ab Bekanntgabe." Vgl. auch HAUEISEN: NJW 1964, 2037, 2039.

Adressaten (zB an den begünstigten Bauherrn) die Behörde von einem weiteren Betroffenen (dem belasteten Nachbarn) erfährt und nun erst diesem den Verwaltungsakt bekanntgibt, wozu sie ja nach dem schon Gesagten verpflichtet ist[10]. Ist für einen dritten Betroffenen (einen anderen belasteten Nachbarn) inzwischen die Unanfechtbarkeit eingetreten, so liegt für diesen bereits relative Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung vor.

b) Der Eintritt der Unanfechtbarkeit bei fehlender Bekanntgabe an einen Belasteten.

Zu untersuchen bleibt jedoch noch der Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit bei wirksamen Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung, die einem oder mehreren Belasteten nicht bekanntgegeben worden sind[11]. Dabei kann die Bekanntgabe aus unterschiedlichen Gründen unterblieben sein, sei es zB, daß die Behörde versehentlich die Bekanntmachung unterließ oder auch der Auffassung war, der tatsächlich Belastete sei überhaupt nicht durch die Maßnahme betroffen[12].

1. Die gesetzliche Regelung.

Auszugehen bei der Beantwortung dieser Frage ist von der gesetzlichen Regelung des Unanfechtbarwerdens von Verwaltungsakten. Nach § 70 Abs. 1 VwGO[13] beträgt die Widerspruchsfrist einen Monat seit Bekanntgabe des Verwaltungsaktes

---

10) S. oben S. 48 f.

11) Zum Anspruch auf Bekanntmachung s. oben S. 49 f.

12) Die Möglichkeit dieses Sachverhalts ergibt sich, immer dann, wenn der Belastete nicht derjenige ist, dem gegenüber eine Regelung vorgenommen worden ist.

13) Entsprechend: § 84 SGG.

an den Beschwerten. Gemäß § 70 iVm § 58 Abs. 1 VwGO[14] beginnt diese Frist allerdings nur dann zu laufen, wenn dem Beschwerten eine ordnungsgemäße, schriftliche Rechtsmittelbelehrung erteilt worden ist. Bei unrichtiger oder nicht erteilter Rechtsmittelbelehrung beträgt die Widerspruchsfrist ein Jahr seit der Bekanntgabe (§ 70 iVm § 58 Abs. 2 VwGO)[15].

Der Tatbestand, daß einem oder auch mehreren Belasteten der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nicht bekanntgemacht worden ist, ist damit nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Daher werden in Wissenschaft und Rechtsprechung zur Frage des Eintritts der absoluten Unanfechtbarkeit von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung unterschiedliche Antworten gegeben[16].

STICH[17] und der bayVGH[18] sind der Ansicht, daß die einjährige Frist des § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegenüber jedermann laufe, sobald der Verwaltungsakt durch Bekanntgabe an den Adressaten existent geworden sei. Nur die Monatsfrist des § 70 Abs. 1 VwGO gelte nicht für denjenigen, dem der Verwaltungsakt nicht bekanntgegeben worden sei. Die Konsequenz dieser Auffassung bedeutet, daß - unabhängig von der Bekanntgabe an den oder die Belasteten - der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung spätestens ein Jahr nach der Bekanntgabe an den Adressaten für alle Be-

---

14) Entsprechend: § 66 Abs. 1 SGG.

15) Entsprechend: § 66 Abs. 2 SGG.

16) Vgl. auch HILLERMEIER: NJW 1965, 2048, 2049.

17) DVBl. 1957, 646, 648.

18) Urt. v. 17.4.1964 - Nr. 98 IV 62 -: DVBl. 1965, 93 f; dagegen SIEGMUND-SCHULTZE: DVBl. 1966, 247, 250.

troffenen absolut unanfechtbar wird.

Diese Ansicht steht allerdings zu dem eindeutigen Wortlaut des § 70 Abs. 1 VwGO[19] in Widerspruch, wonach jedem der Belasteten der Verwaltungsakt bekanntgegeben werden muß, damit überhaupt der Lauf der Rechtsmittelfrist für ihn beginnt. Dabei kann die Bekanntgabe durchaus zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgen. In jedem Fall läuft für den einzelnen Betroffenen die Widerspruchsfrist unabhängig von der des anderen[20]. Im Hinblick auf § 70 Abs. 1 VwGO bestimmt § 58 Abs. 1 VwGO[21], daß die Widerspruchsfrist von einem Monat nur dann zu laufen beginnt, wenn die Rechtsmittelbelehrung ordnungsgemäß erfolgt ist, und § 58 Abs. 2 VwGO[22] setzt für die idR eintretende einjährige Ausschlußfrist gerade die Bekanntgabe voraus.

Wird somit allein auf die gesetzliche Regelung des Unanfechtbarwerdens von Verwaltungsakten abgestellt, so könnten Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung nur dann absolut unanfechtbar werden, wenn sie dem oder auch den Belasteten bekanntgemacht würden.

Zugleich ist mit diesem Zwischenergebnis festzustellen, daß die dem Adressaten mitgeteilte Rechtsmittelfrist nach dem Gesetzestext nicht auch für einen weiteren belastend Betroffenen gelten kann.

---

19) Entsprechend: § 84 Abs. 1 SGG.

20) Vgl. REDEKER-V. OERTZEN, § 70 Rn. 2; HAUEISEN: NJW 1964, 2037, 2039.

21) Entsprechend: § 66 Abs. 1 SGG.

22) Entsprechend: § 66 Abs. 2 SGG.

2. Die analoge Anwendung des § 58 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

Wenn auch die ausdrückliche Regelung der §§ 70, 58 VwGO eine Bekanntgabe des Verwaltungsaktes an jeden Belasteten verlangt, damit dieser ihm gegenüber unanfechtbar wird, so bleibt bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung eine entsprechende Anwendung dieser Fristvorschriften für den Belasteten zu erwägen, dem dieser Verwaltungsakt nicht bekanntgegeben worden ist.

Keineswegs darf aber der so belastend Betroffene schlechter gestellt werden als derjenige, dem der Verwaltungsakt ohne oder aber mit nicht ordnungsgemäßer Rechtsmittelbelehrung bekanntgegeben wurde, so daß für eine Analogie nur die Jahresfrist des § 70 VwGO iVm § 58 Abs. 2 VwGO in Betracht kommen kann.

Erste Voraussetzung dafür wäre die Gleichartigkeit der zu beurteilenden Tatbestände[23]. Die Interessenlage zwischen der Person, der der Verwaltungsakt ohne oder mit unrichtiger Rechtsmittelbelehrung bekanntgegeben wurde, und dem durch die Maßnahme Betroffenen, der von der Behörde keinen Bescheid erhielt, ist unterschiedlich. Im ersteren Fall hat der Betroffene amtlich Kenntnis von der ihn betreffenden Regelung erhalten. Im Interesse der Rechtssicherheit kann von ihm verlangt werden, daß er sich bei unterbliebener oder nicht richtig erteilter Rechtsmittelbelehrung innerhalb eines Jahres um die Wahrnehmung seiner Interessen bemüht, so daß die Regelung des § 58 Abs. 2 VwGO billig und gerecht ist. Auf der anderen Seite aber steht der Be-

---

23) S. LARENZ: NJW 1965, 1, 4; vgl. auch WOLFF, VwR I, § 28 III d.

troffene, der möglicherweise von der Existenz des Verwaltungsaktes überhaupt nichts weiß oder aber auch seinen genauen Inhalt nicht kennt, weil er ihm ja nicht bekanntgegeben worden ist. Von ihm ist auf Grund seiner Unaufgeklärtheit über den Inhalt der Regelung nicht zu erwarten, daß er sich in gleicher Weise wie der Adressat um seine Rechte kümmert[24]. Damit ist eine entsprechende Anwendung des § 70 VwGO iVm § 58 Abs. 2 VwGO in diesem Rahmen nicht möglich[25].

3. Die Kenntnis von der Existenz des Verwaltungsaktes.

Für die Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung könnte allerdings für denjenigen Belasteten, dem der Verwaltungsakt nicht bekanntgegeben worden ist, entscheidend sein, wann er zuverlässige Kenntnis von ihm erhält[26]. Diese träte dann an die Stelle der behördlichen Bekanntgabe, womit der Zweck des Inlaufsetzens der Rechtsmittelfrist erfüllt sein

---

24) Vgl. BSG, Urt. v. 25.5.1966 - 3 RK 37/62 -: Sozialrecht, Nr. 52 zu § 77 SGG; im Ergebnis ebenso MANG: BayVBl. 1964, 396, 397, der zum oben (Fußn. 18 S. 57) zit. Urt. des bayVGH ausführt: "Es wäre ganz ungewöhnlich, wenn jemand deshalb einen materiellen Rechtsverlust hinnehmen müßte, weil einem anderen (dem Bauherrn) gegenüber eine Ausschlußfrist läuft, von der der Beschwerte (der Nachbar) überhaupt keine Kenntnis erhalten hat."

25) So im Ergebnis auch BVwG, Beschl. v. 14.6. 1968 - IV B 221.67 -: DVBl. 1969, 268 f.

26) Vgl. BERNHARDT: JZ 1963, 302, 308. Nach ihm soll in diesem Fall in entsprechender Anwendung des § 58 Abs. 2 VwGO die Anfechtung noch innerhalb eines Jahres möglich sein.

könnte[27]. Danach müßte als genügend anzusehen sein, wenn zB - aus welchem Grund auch immer - der Begünstigte dem Belasteten, sei er nun zB ein Nachbar oder ein Mitbewerber, den an ihn ergangenen Verwaltungsakt inhaltlich mitteilt, so daß von nun an die Anfechtungsfrist zu laufen beginnt.

So erstrebenswert auch ein möglichst schnelles absolutes Unanfechtbarwerden jedes Verwaltungsaktes im Interesse der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens ist, die hier vorgeschlagene Lösung muß doch an den Vorschriften der VwGO auf ihre Richtigkeit untersucht werden.

§ 70 Abs. 1 VwGO (aber auch § 58 Abs. 2 VwGO) verlangt nach seinem Wortlaut die Bekanntgabe an den Beschwerten. Darunter aber versteht die ganz hM[28] eine amtliche Bekanntgabe, dh den mit Wissen und Wollen der Behörde vermittelten Zugang des Verwaltungsaktes bei dem Betroffenen[29]. Eine private Mitteilung, selbst durch Mitglieder der erlassenden Behörde, reicht für die Bekanntgabe grundsätzlich nicht aus[30]. Es gilt der Satz, daß das bloße Erfahren von dem Verwaltungsakt nicht seine Bekanntgabe ersetzen kann[31].

An diesem Grundsatz muß auch im Rahmen des

---

27) Vgl. A. KOEHLER, § 70 Anm. II und PETERS-SAUTTER-WOLFF, § 84 Anm. 2, die nach Kenntnis des Betroffenen eine Rechtsmittelfrist von einem Monat nach § 70 Abs. 1 VwGO bzw. § 84 Abs. 1 SGG annehmen.

28) S. WOLFF, VwR I, § 50 II c mwN.

29) Vgl. BVwG, Urt. v. 23.7.1965 - VII C 175.64 -: DVBl. 1968, 113.

30) So ausdrücklich WOLFF, VwR I, § 50 II c; vgl. auch ULE: DVBl. 1961, 871, 873.

31) KORMANN, S. 195; REDEKER-V. OERTZEN, § 70 Rn. 2; NAUMANN, DV 1948, 137, 138.

hier untersuchten Problemkreises festgehalten werden. Allein auf Grund einer amtlichen Bekanntgabe kann der Betroffene genau feststellen, welche Regelung getroffen worden ist oder werden soll und ob der Verwaltungsakt nach seiner Ansicht eine ihn in seinen Rechten verletzende Maßnahme beinhaltet. Damit ist die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes an ihn zugleich wesentliche Voraussetzung für seinen Rechtsschutz. Zu Recht weist das BVwG[32] darauf hin, daß ohne Bekanntgabe des Verwaltungsaktes in die Fristvorschriften durch Zufälligkeiten und die Erschwerung des Nachweises der Bekanntgabe unerträgliche Unsicherheit hineingetragen würde.

Das Erfahren von dem Verwaltungsakt kann daher aus rechtsstaatlichen Gründen die in § 70 Abs. 1 VwGO verlangte Bekanntgabe nicht ersetzen[33]. Dieses Ergebnis korrespondiert bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung auch mit dem oben schon dargelegten Anspruch auf Bekanntgabe[34].

Vielmehr muß daran festgehalten werden, daß der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung idR[35] dann nicht absolut unanfechtbar wird, wenn er einem Belasteten nicht bekanntgegeben worden ist, da die Bekanntgabe als Voraussetzung des Beginns der Rechtsmittelfrist nicht gegeben ist[36] [37].

---

32) Urt. v. 23.7.1965 - VII C 175.64 -: DVBl. 1968, 113.

33) Vgl. auch LAUBINGER, S. 107.

34) S. oben S. 49 f.

35) Zur Frage der Verwirkung des Anfechtungsrechts s. u. 63 ff.

36) So im Ergebnis auch ULE, Vwgbkt, §§ 69 - 73, Anm. II; REDEKER-V. OERTZEN; § 70 Rn. 2; EYERMANN-FRÖHLER, § 70 Rn. 7; ADAMOVICH, S.

Dieses Ergebnis muß unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit bedauert werden: Demnach kann es vorkommen, daß ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung erst nach Jahren, ja, wenn die Bekanntgabe an einen Belasteten unterblieben ist, für diesen überhaupt nicht unanfechtbar wird, so daß ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung möglicherweise niemals absolut unanfechtbar wird[38].

4. Die Verwirkung des Anfechtungsrechts.

Somit ist verständlich, daß verschiedentlich versucht wird, dieses nicht befriedigende Ergebnis auf andere Weise zu vermeiden. Unter Berufung auf die frühere Rechtsprechung des sächs. OVG und auf ULE wendet LAUBINGER[39] den Rechtsgedanken der Verwirkung an. Dabei geht LAUBINGER zu Recht davon aus, daß die Verwirkung als typischer Fall einer unzulässigen Rechtsausübung an-

---

118; HAUEISEN: NJW 1966, 2340, 2341; FROMM: VwArch. 56, 26, 49; HEINTZE: NJW 1963, 1430, 1432; wie hier jetzt auch BVwG, Beschl. v. 14.6.1968 - IV B 221.67 -: DöV 1968, 846; ebenso OVG Koblenz, Urt. v. 19.4.1966 - 1 K 64/65 -: DVBl. 1968, 50 f. Vgl. auch SCHEUNER: DVBl. 1957, 745, 747; s. auch BSG, Urt. v. 23.6.1964 - 11/1 RA 90/62 -: E 21, 125, 127 = NJW 1964, 2080.

37) Ebenso LAUBINGER, S. 107, der allerdings die Bekanntgabe an den letzten Belasteten als Wirksamkeitsvoraussetzung des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung verlangt, und daher ein anderes Ergebnis für ihn zur Unanfechtbarkeit eines (noch) nicht wirksamen Verwaltungsaktes führen müßte.

38) S. SIMON: BayVBl. 1966, 126, 127; vgl. auch SCHRÖDTER: DVBl. 1968, 37, 40, mit dem Hinweis auf die besonderen Schwierigkeiten der Behörden, wenn der betroffene Personenkreis zu unbestimmt ist.

39) S. 107 f.

gesehen werden kann[40], dh, daß jedes Recht seinem Inhalt nach nur so weit geht, wie die guten Sitten sowie Treu und Glauben es gestatten[41]. Gegen die Anwendung des Rechtsinstituts der Verwirkung als eines Ausflusses des Grundsatzes von Treu und Glauben auch im Bereich des öffentlichen Rechts bestehen heute keine Bedenken mehr[42]. Es besagt, daß ein Recht dann nicht mehr geltend gemacht werden kann, wenn eine längere Zeit seit der Möglichkeit der Geltendmachung verstrichen ist und besondere Umstände die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen[43].

Wesentliches Kriterium dieses Rechtsinstituts ist somit ein gewisser Zeitablauf[44], der jedoch allein nicht genügt[45]. Bei der Frage der Verwirkung des Anfechtungsrechts dessen, dem der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung

---

40) Ebenso: NASTELSKI: BGB-RGRK, § 242 Anm. 190 mwN; STAUDINGER-WEBER, § 242 Rn. D 347; BÖHMER: BayVBl. 1956, 129, 131.

41) S. BGH, Urt. v. 12.7.1951 - III ZR 168/50 -: BGHZ 3, 94, 103 sowie die sog. herrschende "Innentheorie", wonach jedes subjektive Recht und jede Rechtsstellung ihre durch Treu und Glauben sowie die guten Sitten bestimmten Geltungsgrenzen in sich tragen; vgl. SIEBERT, S. 83 ff; ERMAN-SIRP, § 242 Anm. III 3 a; ESSER, § 34 8; vgl. auch HAUEISEN: NJW 1957, 729.

42) S. WOLFF, VwR I, § 37 III e 1; FORSTHOFF I, S. 162, 165 f; STICH: DVBl. 1956, 325 ff; BVwG, Urt. v. 21.7.1961 - VII C 49.61 -: BBauBl. 1962, 127 f; anders aber noch: OVG Koblenz, Urt. v. 23.2.1954 - 2 C 163/52 -: E 4, 3, 7 und Urt. v. 28.6.1954 - 2 A 40/53 -: E 4, 76, 79; vgl. dazu eingehend und ablehnend STICH: DVBl. 1959, 237 mwN; s. auch WOLFF, Rechtsgrundsätze, S. 39 f.

43) Vgl. FIKENTSCHER, § 27 II 3 a.

44) WOLFF, VwR I, § 37 III e 1; STAUDINGER-WEBER, § 242 Rn. D 347; STICH: DVBl. 1957, 646, 647.

45) NASTELSKI: BGB-RGRK, § 242 Anm. 197; BVwG, Urt. v. 21.7.1961 - VII C 49.61 -: BBauBl. 1962, 127, 128.

nicht bekanntgegeben worden ist, kann mit Rücksicht auf § 58 Abs. 2 VwGO[46] dieser Zeitablauf nicht vor einem Jahr nach Wirksamwerden dieses Verwaltungsaktes, also nach der ersten Bekanntgabe an einen Betroffenen, eintreten[47] [48]; denn derjenige, der nur von der Existenz des Verwaltungsaktes und seinem Inhalt erfahren hat, darf nicht schlechter gestellt werden als derjenige, an den eine Bekanntgabe ohne oder mit unrichtiger Rechtsmittelbelehrung erfolgte.

Unter Berücksichtigung dieses besonderen Umstandes sind für die Verwirkung des Anfechtungsrechts eines durch einen Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung belastend Betroffenen im Anschluß an STICH[49] folgende Voraussetzungen zu fordern[50]:

a) Der Anfechtungsberechtigte muß über ein Jahr lang seit seiner Kenntniserlangung von dem Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung ein Verhalten bekundet haben, das über die bloße Untätigkeit der Nichtausübung seines Anfechtungsrechts hinausgegangen ist und die Behörde[51] nach den Erfahrungen des

---

46) Vgl. FORSTHOFF I, S. 167, der in § 58 Abs. 2 VwGO einen gesetzlichen Verwirkungstatbestand sieht.

47) Ebenso LAUBINGER, S. 108.

48) Vor diesem Zeitpunkt ist jedoch ein Verzicht des Anfechtungsberechtigten auf sein Anfechtungsrecht möglich.

49) DVBl. 1959, 234, 237.

50) Vgl. auch WOLFF, VwR I, § 37 III e 1.

51) AA LAUBINGER, S. 108, der hier auf den Begünstigten abstellt, weil die Aufhebung der Verwaltungsakte mit Doppelwirkung materiell hauptsächlich den Begünstigten treffe. ME kann hier nur davon ausgegangen werden, daß Anfechtungsgegner die erlassende Behörde ist und der Belastete es allein mit ihr zu tun

Rechtslebens zu der Annahme berechtigen konnte, der Beschwerte werde von seinem Anfechtungsrecht keinen Gebrauch machen (Vertrauensgrundlage)[52].

b) Diese Vertrauensgrundlage muß dem Anfechtungsberechtigten zurechenbar sein. Das ist der Fall, wenn er sein Recht kannte oder bei genügender Sorgfalt kennen mußte und wenn er in der Lage war, dieses geltend zu machen[53].

c) Die Behörde muß tatsächlich darauf vertraut haben, daß der Berechtigte sein Anfechtungsrecht nicht mehr geltend mache.

d) Die Behörde muß aufgrund dieses Vertrauens sich so eingerichtet haben, daß ihr ein unzumutbarer Nachteil zugefügt würde, wenn der

---

hat. Im Verhältnis Belasteter - Begünstigter gilt allein das Privatrecht. Damit soll jedoch nicht ausgeschlossen sein, daß die Vertrauensgrundlage kausal durch das Verhalten des Belasteten gegenüber dem Begünstigten bei der erlassenden Behörde hervorgerufen wird.

52) Die Frage, ob der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertrauen durfte, wird in diesem Zusammenhang nicht aktuell. Sie kann erst im Rahmen der Widerrufslehre bedeutsam werden, wenn die Behörde den Verwaltungsakt, der dem Begünstigten gegenüber möglicherweise als rein begünstigende Regelung ergangen ist, durch einen neuen Verwaltungsakt in seiner Geltung beenden will. Hier geht es allein um das Unanfechtbarwerden des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung.

53) Im Gegensatz zum Zivilrecht (vgl. NASTELSKI: BGB-RGRK, § 242 Anm. 122 u. 197 mwN, sowie die Nachweise bei STICH: DVBl. 1956, 325, 326 - Fußn. 5 -) verlangt die hM im Verwaltungsrecht ein Verschulden, vgl. LAUBINGER, S. 108; BODE, S. 177 (Anm. 44); OSSENBÜHL, S. 101 mwN; ERNING, S. 91; ders.: DVBl. 1960, 467, 470; vgl. auch FORSTHOFF I, S. 167: "Der Verwirkung haftet ein doloses Element an." Ebenso HAMANN: RiA 1957, 177; aA BÖHMER: BayVBl. 1956, 129, 130.

Anfechtungsberechtigte nachträglich auf sein Recht zurückgreifen dürfte.

Schon nach Festlegung dieser Voraussetzungen des Verwirkungstatbestandes wird deutlich, daß in vielen Fällen - besonders dann, wenn der Belastete von dem Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung keine Kenntnis erlangt hat, - auch die Verwirkung seines Anfechtungsrechts nicht in Frage kommt, so daß dieser Verwaltungsakt über eine längere Zeitdauer, ja gegebenenfalls überhaupt nicht absolut unanfechtbar wird[54].

5. Gesamtergebnis.

Demnach kann als Ergebnis gesagt werden, daß ein Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nur dann für alle Betroffenen unanfechtbar, also formell und materiell bindend werden kann, wenn allen Belasteten der Verwaltungsakt bekanntgegeben wird oder bei Nichtbekanntgabe an einen Belasteten dieser auf sein Anfechtungsrecht verzichtet oder es aber verwirkt.

Das folgende Beispiel mag die Konsequenz dieses Ergebnisses verdeutlichen: Der belastete Nachbar, der sich längere Zeit nicht am Ort seines Grundstücks befindet und daher nicht wissen kann, was auf dem anliegenden Grundstück des Bauwilligen geschieht, hat auch noch nach Ablauf eines Jahres die Möglichkeit , sich gegen die diesem als Begünstigtem erteilte Baugenehmigung zu wenden, die in seine Rechte möglicherweise eingreift. Ob der so tatsächlich belastend betroffene Nachbar von der Behörde die Geltungsbe-

54) S. nun auch BVwG, Urt. v. 19.9.1969 - IV C 18.67 -: DVBl. 1970, 62, 64.

endigung der Baugenehmigung erreichen kann, ist allerdings ausschließlich eine Frage der Widerrufslehre, auf die hier im Rahmen der Untersuchungen über das Unanfechtbarwerden von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung nicht eingegangen zu werden braucht .

§ 14. Die endgültige Bindung für die erlassende Behörde und ihre Aufsichtsbehörde.

Nachdem im vorangehenden Paragraphen die Frage nach der endgültigen Bindung des oder der Betroffenen an den Verwaltungsakt mit Doppelwirkung beantwortet worden ist, gilt es nun festzustellen, wann der Verwaltungsakt der erlassenden Behörde und auch ihrer Aufsichtsbehörde gegenüber endgültig bindend wird.

Auch unter Berücksichtigung der Bindung des oder der durch den Verwaltungsakt Betroffenen wird die hier angeschnittene Frage vielfach als das Problem der materiellen Rechtskraft von Verwaltungsakten behandelt[1) 2)]. Indes kann zu diesem insge-

---

1) Vgl. dazu zB WOLFF, VwR I, § 52 III, der allerdings den Begriff der Rechtskraft nur noch für die Bindung der Behörde und ihrer Aufsichtsbehörde verwendet (im Gegensatz zur 6. Auflage, § 52 II b und III a); FORSTHOFF I, S. 245 ff; v. TUREGG-KRAUS, S. 140; NEBINGER, S. 214 ff; FLEINER, S. 196; BESELER, S. 85 ff; JESCH, Bindung, S. 87 ff; BACHOF, Rechtsprechung II, S. 334 ff jeweils mwN sowie BVfG, Urt. v. 1.7.1953 - 1 BvL 23/51 -: E 2, 380, 393 ff.

2) S. auch HAUEISEN: DöV 1961, 121, 125: Die Bindungswirkung des Verwaltungsaktes dürfe nicht mit der Rechtskraft des Urteils gleichgesetzt werden.

samt auch heute noch umstrittenen Fragenkreis[3] im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher Stellung genommen werden, weil sich insofern bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung keine Unterschiede zu den übrigen Verwaltungsakten ergeben.

Daher sollen hier folgende Ausführungen genügen:

Für die Behörde kann nur dann eine endgültige Bindung an den von ihr erlassenen Verwaltungsakt eintreten, wenn es ihr untersagt ist, dessen Geltung durch einen weiteren Verwaltungsakt ausdrücklich zu beenden oder jedenfalls diesen durch einen neuen, dem ersteren inhaltlich widersprechenden Verwaltungsakt zu ersetzen. Ob und in welchem Umfang der Behörde dies jedoch möglich ist, richtet sich nach gesetzlichen Vorschriften oder aber in Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung nach den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts über die Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten[4].

Eine formell und zugleich materiell endgültige Bindung der Behörde kann demgemäß zur Zeit des Erlasses des Verwaltungsaktes nur dann angenommen werden, wenn es der Behörde untersagt ist, den Verwaltungsakt mit Wirkung ex tunc in seiner Geltung zu beenden. Formell ist die Bindung deshalb, weil für die Behörde die tatsächliche Existenz des Verwaltungsaktes unangreifbar ist, und materiell deshalb, weil mit dem Ausschluß der Geltungsbeendigung ex tunc feststeht, daß die Behörde sich auch inhaltlich nicht in Widerspruch zu dem

---

3) S. dazu neuerdings LÜTZENKIRCHEN, S. 26 ff.

4) S. dazu allgemein statt vieler WOLFF, VwR I, § 53; FORSTHOFF I, § 13, sowie unten S. 81 ff.

Ausspruch des Verwaltungsaktes zu setzen vermag[5].

Demgegenüber tritt dann nur eine formelle Bindung der Behörde ein, wenn die Behörde die Geltung des Verwaltungsaktes mit Wirkung ex nunc beenden kann. Für die Zukunft steht damit fest, daß der Behörde der Erlaß eines dem ersten inhaltlich widersprechenden Verwaltungsaktes möglich ist, also eine materielle Bindung noch nicht eingetreten sein kann. Formell aber ist die Bindung deshalb, weil bei einer Geltungsbeendigung ex nunc die formelle Existenz des Verwaltungsaktes unberührt bleibt[6].

§ 15. Zusammenfassung.

Wie jeder Verwaltungsakt ist auch der Verwaltungsakt mit Doppelwirkung vom Beginn seiner Wirksamkeit an verbindlich.

Davon zu unterscheiden ist der Eintritt der endgültigen Bindung für den Adressaten des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung und der ggf. durch diesen Betroffenen.

Bei Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung tritt die endgültige Bindung für den Adressaten mit Eintritt der Unanfechtbarkeit ein.

---

5) Vgl. WOLFF, VwR I, § 52 III b, der neuerdings im Gegensatz zur 6. Auflage (§ 52 III a) diesen Tatbestand mit dem Begriff "materielle Rechtskraft" des Verwaltungsaktes umschreibt.

6) Vgl. WOLFF, VwR I, § 52 III a, der jetzt im Gegensatz zur 6. Auflage (§ 52 II b) in diesem Falle von "formeller Rechtskraft" spricht, während FORSTHOFF (I, S. 245) diesen Begriff mit Unanfechtbarkeit gleichsetzt.

Bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung gilt:

Nach erfolgter Bekanntgabe an alle Betroffenen ist im Hinblick auf jeden einzelnen Betroffenen der Ablauf der Rechtsmittelfrist festzustellen. Absolute Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung liegt nur dann vor, wenn allen Betroffenen gegenüber die Unanfechtbarkeit eingetreten ist. Ist vor diesem Zeitpunkt schon einem einzelnen Betroffenen gegenüber der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung unanfechtbar geworden, so liegt für ihn relative Unanfechtbarkeit vor.

Bei fehlender Bekanntgabe des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung an einen Belasteten beginnt die Widerspruchsfrist nicht zu laufen, so daß § 58 Abs. 2 VwGO weder direkt noch entsprechend anzuwenden ist. Auch kann das tatsächliche Erfahren oder Wissen von der Existenz des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung die mangelnde Bekanntgabe im Hinblick auf den Beginn der Rechtsmittelfrist nicht ersetzen. Bei Nichtbekanntgabe an einen Belasteten wird der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nur dann absolut unanfechtbar, wenn dieser auf sein Anfechtungsrecht verzichtet oder es aber verwirkt.

Hinsichtlich des Eintritts der endgültigen Bindung der erlassenden Behörde und ihrer Aufsichtsbehörde gelten bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung keine Besonderheiten. Die Behörde ist sowohl formell als auch materiell nur dann gebunden, wenn eine Geltungsbeendigung mit Wirkung ex tunc ausgeschlossen ist. Allein formell ist die Bindung dann, wenn die Behörde die Geltung des Verwaltungsaktes mit Wirkung ex nunc beenden kann.

ZWEITER HAUPTTEIL.

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung.

Die vorliegende Untersuchung soll ein Beitrag zur Klärung der mit dem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung in materieller Hinsicht zusammenhängenden Fragen unter besonderer Berücksichtigung des EVwVerfG[1] sein. Soweit sich für die Lösung der bereits erörterten Problemkreise Hinweise aus dem EVwVerfG ergaben, sind diese in den vorangehenden Darlegungen berücksichtigt worden.

Besondere Beachtung muß im weiteren Verlauf dieser Untersuchung der Geltungsbeendigung eines wirksamen Verwaltungsaktes gerade mit drittbezogener Doppelwirkung geschenkt werden. Die besonderen Schwierigkeiten bei der Art dieser Verwaltungsakte ergeben sich zwangsläufig aus dem Widerstreit der Interessen der verschiedenartig Betroffenen. Diametral stehen sich dabei idR die Interessen des oder der Begünstigten an der Aufrechterhaltung der behördlichen Maßnahme und die Interessen des oder der Belasteten an ihrer Gel-

---

1) S. dazu allgemein KOEHLER: MDR 1964, 274 ff; SCHMITT-LERMANN: JZ 1964, 402 ff; POSSEHL: SKV 1964, 228 ff; THOMAS: DöV 1964, 361 ff.

tungsbeendigung gegenüber. Hinzu kann zudem das öffentliche Interesse kommen, das im Einzelfall auf Bestehenbleiben oder auch auf Geltungsbeendigung dieses Verwaltungsaktes gerichtet sein kann. Mit Recht weist OSSENBÜHL[2] darauf hin, daß infolge der zunehmenden Komplizierung der Lebensverhältnisse und den damit verbundenen Interessenüberschneidungen die Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung in Zukunft eine große Rolle spielen würden.

Unter dem Titel "Bestandskraft des Verwaltungsaktes" regelt der EVwVerfG in den §§ 33 - 39 die Wirksamkeit und die unterschiedlichen Rechtsfolgen der fehlerhaften Verwaltungsakte sowie in §§ 37 - 39[3] insbesondere die Frage, inwieweit die Behörde an einen von ihr erlassenen Verwaltungsakt gebunden ist - damit also im Hinblick auf die Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes durch die Behörde eines der bis heute umstrittensten Probleme des allgemeinen Verwaltungsrechts. Allein § 39 EVwVerfG bezieht sich dabei auf Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung. Allerdings enthält diese Vorschrift einen Verweis auf die §§ 37, 38 EVwVerfG, die daher im Rahmen einer kritischen Würdigung des § 39 EVwVerfG - soweit erforderlich - zu behandeln sind. Eine kurze Bemerkung zur Problematik der Kodifikation dieser Materie des allgemeinen Verwaltungsrechts sei dieser Darstellung vorangestellt.

Das Thema der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 43. Deutschen Juristentages, München 1960, lautete: "Empfiehlt es sich, den allgemeinen Teil

---

2) S. 168/169.

3) S. unten Anhang S. 144 ff.

des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?"[4] In dem nach ausführlicher und teilweise leidenschaftlicher Diskussion gefaßten Beschluß wird eine einheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts als wünschenswert und notwendig erachtet. In diese Regelung sollten konnexe Materien des Allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere die Frage der Bestandskraft der Verwaltungsakte, einbezogen werden[5].

Diesem Beschluß kommt im Hinblick auf die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts im EVwVerfG eine besondere Bedeutung zu. Wie in der Allgemeinen Begründung zu diesem Entwurf hervorgehoben wird, hat er die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfs wesentlich gefördert[6].

Die Erörterung in der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 43. Deutschen Juristentages ging einmal um die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts überhaupt, zum anderen um die Frage der Einbeziehung konnexer Materien des Allgemeinen Verwaltungsrechts in den Gesetzentwurf. So warnte besonders BARING[7] entschieden davor, ein Verwaltungsverfahrensgesetz mit so schwierigen Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts zu belasten[8]. Im Gegensatz dazu hat sich der EVw-

---

4) S. dazu insbesondere SPANNER: Verh. 43. DJT, Bd I 2. Teil a; WERNER: Verh. 43. DJT, Bd I 2. Teil B sowie von der GROEBEN: Verh. 43. DJT, Bd II Teil D, S. 5 ff und WEBER: Verh. 43. DJT, Bd II Teil D, S. 37 ff.

5) Verh. 43. DJT: Bd II Teil D, S. 149.

6) EVwVerfG: Begr. S. 58.

7) JR 1960, 241 ff; s. aber auch DVBl. 1965, 180; dazu LUBBE: DVBl. 1964, 390, 391.

8) Vgl. auch WEBER: AöR 73, 60, 84 und Verh. 43. DJT, Bd II Teil D, S. 76 und S. 138.

VerfG die Argumente der Befürworter[9] einer Einbeziehung dieser konnexen Materien in ein Verwaltungsverfahrensgesetz zu eigen gemacht: Es gebe solche Gebiete des materiellen Verwaltungsrechts, die so eng mit verfahrensrechtlichen Fragen zusammenhingen, daß eine sinnvolle Regelung des Verfahrensstoffes ihre gleichzeitige Behandlung in dem Verwaltungsverfahrensgesetz erfordere oder zumindest rechtfertige[10].

Inzwischen liegt nach Veröffentlichung des EVwVerfG im Jahre 1964 die "Münchener Fassung" dieses Musterentwurfs vom März 1966[11] vor. Aus einem Vergleich der ursprünglichen mit der neuen Fassung ist ersichtlich, welche Folgerungen der Bund-Länder-Ausschuß aus den bis zum Frühjahr 1966 vorliegenden Meinungsäußerungen zum EVwVerfG gezogen hat[12]. Soweit die vorgenommenen Änderungen die in dieser Untersuchung erörterten Fragenkreise betreffen, sollen sie auch berücksichtigt werden. Da zudem das Allgemeine Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 18. April 1967[13] in den §§ 112 - 118 weitgehend die Vorschriften der §§ 33 - 39 EVwVerfG in seiner "Münchener Fassung" übernommen hat, gelten die Ausführungen zum EVwVerfG zugleich für dieses Gesetz[14].

---

9) S. besonders Verh. 43. DJT, Bd II Teil D: ULE, S. 68 ff, und KNIESCH, S. 116 ff, sowie KÜLZ, S. 118 ff.

10) So ausdrücklich EVwVerfG: Begr. S. 71.

11) EVwVerfG: S. 303 - 340.

12) S. SIGULLA, Einl. zur "Münchener Fassung": EVwVerfG: S. 300.

13) SaBl. S. 767 ff; im folgenden abgekürzt: schlhLVwG; vgl. dazu ERICHSEN: SchlhAnz. 1966, 121 ff.

14) Zur Frage der Gefährdung der Rechtseinheit durch das schlhLVwG s. FOERSTER, SKV 1968, 33 ff.

Die Aussicht allerdings, daß der EVwVerfG auch im Bund und den übrigen Ländern zum Gesetz wird, ist zur Zeit gering[15], so daß heute schon gesagt werden kann, daß sich der Wunsch des Bund-Länder-Ausschusses zur Erarbeitung des EVwVerfG auf eine baldige übereinstimmende gesetzliche Regelung in Bund und Ländern[16] nicht bewahrheitet hat.

§ 16. Zur Terminologie und Systematik.

Terminologie und Systematik in der Lehre von der Geltungsbeendigung des Verwaltungsaktes sind auch heute noch in Rechtsprechung und Lehre höchst umstritten.

Terminologisch folgt der EVwVerfG der heute wohl überwiegenden Meinung: So bezeichnet der Begriff "Rücknahme" die Geltungsbeendigung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (§ 37 EVwVerfG) und der Ausdruck "Widerruf" die eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes (§ 38 EVwVerfG)[1]. Für "Rücknahme" und

---

15) So ausdrücklich SCHRÖCKER: NJW 1968, 2035, 2042; vgl. auch SIGULLA, Einl. zur "Münchener Fassung": EVwVerfG: S. 301 mit dem Hinweis, daß diese Länder allem Anschein nach zunächst das Bundesgesetz abwarten wollen.

16) S. EVwVerfG: S. 79.

1) Vgl. besonders HAUEISEN: DVBl. 1957, 506; ders.: NJW 1958, 642; ders.: DVBl. 1960, 913, 914 mwN; ihm folgend jetzt FORSTHOFF I, S. 251; ebenso KLINGER, § 42 IV 1; s. auch STORZ, S. 6; OSSENBÜHL, S. 4 sowie BVwG, Urt. v. 29.9.1960 - II C 145.58 -: E 11, 136, 138; OVG Koblenz, Urt. v. 28.7.1960 - 1 A 21/58 -: DVBl. 1961, 171; vgl. aber auch EYERMANN-FRÖHLER, Anh. § 42 Rn. 33, die nur den Begriff "Widerruf" für jede Form der Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes verwenden.

"Widerruf" wird als Oberbegriff die Bezeichnung "Aufhebung"[2] verwandt (§§ 36, 39 EVwVerfG).

Wenn auch diese Unterscheidung vielfach vertreten wird, so ändert dies nichts daran, daß sie recht unglücklich ist. Unterscheidungskriterium ist danach die Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit des erlassenen Verwaltungsaktes. Oft kann aber erst nach besonderen und vielfach langen Ermittlungen festgestellt werden, ob der Verwaltungsakt, der untersucht wird, rechtmäßig ist oder nicht. Nach dem Vorschlag des EVwVerfG ist nicht auszuschließen, daß zu Beginn der Prüfung eine terminologische Festlegung auf Rücknahme oder Widerruf erfolgt und am Ende der Untersuchung eine Änderung in der Ausdrucksweise erfolgen muß[3]. Zutreffend betont LAUBINGER[4], daß auch nach dem Wortsinn diese Unterscheidung nicht einleuchtend sei.

Die insbesondere von SCHÜTZ[5] vertretene terminologische Unterscheidung in "Rücknahme" für die Geltungsbeendigung belastender und "Widerruf" für die Geltungsbeendigung begünstigender Verwaltungsakte hielt der EVwVerfG für unzweckmäßig, weil das wich-

---

2) Das übersieht FENEBERG: DVBl. 1965, 222, 223, wenn er vorschlägt, neben "Rücknahme" und "Widerruf" den Begriff "Aufhebung" für die Beseitigung eines Verwaltungsaktes im Rechtsbehelfsverfahren durch die übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder durch die Verwaltungsgerichte in Betracht zu ziehen.

3) S. a. PÖPPINGHAUS, S. 47, der hervorhebt, daß ja gerade vielfach die Mangelhaftigkeit eines Verwaltungsaktes streitig ist und erst durch das verwaltungsgerichtliche Urteil abschließend geklärt werden kann; vgl. auch SCHÜTZ: DöV 1958, 449.

4) S. 154.

5) SCHÜTZ: DöV 1958, 449; ebenso SCHÄFER: DVBl. 196o, 837, 839; SOMMER: DöV 1954, 655, 656.

tigste Kriterium die Rechtmäßigkeit oder die Rechtswidrigkeit sei und die Frage der Begünstigung oder Belastung lediglich als modifizierendes Element hinzutrete[6]. Entscheidend für die Ablehnung des Vorschlages von SCHÜTZ wird jedoch sein müssen, daß seine Terminologie bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung, die ja sowohl begünstigend als auch belastend sind, nicht ausreicht.

In terminologischer Hinsicht vermag allein die Unterscheidung von Hans J. WOLFF[7] in "Aufhebung" als Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes in einem förmlichen Rechtsmittelverfahren[8] und "Widerruf" als Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes durch einen Verwaltungsakt der erlassenden Behörde oder ihrer Aufsichtsbehörde außerhalb eines Rechtsmittelverfahrens, wobei "Zurücknahme" einen Widerruf mit Wirkung ex tunc und "Beseitigung" einen Widerruf ex nunc bedeuten, zu überzeugen. Vom Wortsinn der Ausdrücke her wird deutlich, um welche Art der Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes es sich im konkreten Fall handelt, eine Forderung, die bei Festlegung der Begriffe - wenn überhaupt eine terminologische Unterscheidung bei der Frage der Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten erfolgen soll[9] - unabweislich zu erfüllen ist.

---

6) EVwVerfG: Begr. S. 163.

7) WOLFF, VwR I, § 53 I c.

8) Insoweit auch begrifflich übereinstimmend mit § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

9) Vgl. LAUBINGER, S. 155, der ein wirkliches Bedürfnis dafür bezweifelt und den Ausdrücken Widerruf, Rücknahme, Aufhebung und Beseitigung dieselbe Bedeutung beimißt: eine mE nicht überzeugende Methode, da es tatsächlich verschiedene Arten der Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes gibt, vgl. auch MARTENS: NJW 1963, 1856 (Fußn. 1).

Leider setzt sich die Begründung zum EVwVerfG nicht mit der von Hans J. WOLFF vertretenen Terminologie auseinander. Dies mag daran liegen, daß - wie nun zu zeigen sein wird - der systematische Ausgangspunkt bei der Lehre von der Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten unterschiedlich ist.

Sowohl die hM[10)] und mit ihr der EVwVerfG als auch SCHÜTZ[11)] knüpfen bei der Frage der Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten an den erlassenen Verwaltungsakt an. Dabei stellen der EVwVerfG in den §§ 37, 38 und die hM primär darauf ab, ob dieser rechtmäßig ist oder nicht, während SCHÜTZ im Ausgangspunkt entscheidend sein läßt, ob der Verwaltungsakt begünstigend oder belastend wirkt. Dagegen hebt Hans J. WOLFF[12)] zu Recht hervor, daß diese Methode unzweckmäßig sei, weil die Fehlerhaftigkeit des in seiner Geltung zu beendenden Verwaltungsaktes oftmals streitig sei und erst im Verfahren über die Gültigkeit des Widerrufs geklärt werde und weil manche Verwaltungsakte sowohl begünstigendeals auch belastende Folgen hätten. Demnach muß nach Hans J. WOLFF von dem Widerrufsakt selbst ausgegangen werden[13)], zunächst nach seinem Inhalt, dh der beabsichtigten Wirkung ex tunc oder ex nunc unterschieden werden und danach erst die Zulässigkeit der Widerrufsarten unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Rechtswahrung und des individuellen Vertrauensschutzes beurteilt wer-

---

10) S. oben Fußn. 1 S. 76.
11) S. oben Fußn. 5 S. 77.
12) WOLFF, VwR I, § 53 I b.
13) Insoweit ebenso GIACOMETTI, S. 409 und S. 436.

den[14].

Da in diesem Hauptteil der vorliegenden Untersuchung die Geltungsbeendigung von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung unter besonderer Berücksichtigung des EVwVerfG darzustellen ist, soll trotz der soeben herausgestellten Bedenken die Terminologie und Systematik des EVwVerfG den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden, ohne daß abschließend die unterschiedlichen Auffassungen gewürdigt werden. Eine von der Terminologie und Systematik des EVwVerfG abweichende Darstellung würde das Verständnis im Hinblick auf die Regelung des § 39 iVm §§ 37, 38 EVwVerfG allzu sehr erschweren, womit dem Anliegen einer kritischen Beurteilung des Gesetzentwurfes nicht gedient wäre.

---

14) Dabei muß allerdings auch nach Hans J. WOLFF idR die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des zu widerrufenden Verwaltungsaktes berücksichtigt werden; WOLFF, VwR I, § 53 I b hebt jedoch hervor, daß in der Verschiedenheit des systematischen Ansatzpunktes eine unterschiedliche Bevorzugung der Rechtmäßigkeit oder der Wirksamkeit der Verwaltungsakte zum Ausdruck kommt.

ERSTER ABSCHNITT.

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung.

§ 17. Die Regelung im EVwVerfG.

I. Die Vorschrift des § 39 EVwVerfG.

Nach § 39 EVwVerfG gelten die §§ 37, 38 EVwVerfG nicht, wenn ein begünstigender Verwaltungsakt, der von einem Dritten angefochten worden ist, während des Widerspruchsverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgehoben wird, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird. Dabei wird davon ausgegangen[1], daß die Anwendung der §§ 37, 38 EVwVerfG nicht stets zu einem befriedigenden Ergebnis führt und die in diesen Vorschriften enthaltenen Einschränkungen der Aufhebungsmöglichkeiten durch die Behörde nicht gerechtfertigt seien.

Aus diesem Grundgedanken zur Regelung des § 39 EVwVerfG ergibt sich, daß keineswegs die Anwendung der Vorschriften der §§ 37, 38 EVwVerfG ganz ausgeschlossen werden sollte, sondern nur insoweit, als sie die Möglichkeiten der Behörde zur Rücknahme und zum Widerruf einschränken sowie den gegebenenfalls

---

1) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 181 f.

entstandenen Ersatzanspruch des Begünstigten betreffen. Auf diesem Umstand beruht demgemäß auch die Neufassung des § 39 EVwVerfG durch die "Münchener Fassung", in der jetzt klargestellt wird, daß § 37 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 bis 5 sowie § 38 Abs. 2 und 3 unter den Voraussetzungen des § 39 EVwVerfG nicht gelten.

Da sich § 39 EVwVerfG somit auf die §§ 37, 38 EVwVerfG bezieht, ist es für eine kritische Würdigung dieser Vorschrift zunächst erforderlich, sich mit der Regelung der §§ 37, 38 EVwVerfG auseinanderzusetzen, soweit sie für § 39 EVwVerfG Bedeutung hat.

II. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes gemäß § 37 EVwVerfG.

a) Der Grundsatz des § 37 Abs. 1 EVwVerfG.

Nach § 37 Abs. 1 EVwVerfG kann ein rechtswidriger[2)] Verwaltungsakt ganz oder teilweise mit

---

2) Die Abgrenzung des nichtigen und damit unwirksamen vom "nur" aufhebbaren, in § 37 EVwVerfG geregelten Verwaltungsakt findet sich nach der herrschenden Evidenztheorie in § 34 Abs. 1 S. 1: "Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist." S. dazu BENDER: DöV 1965, 446 ff. Zur Evidenztheorie vgl.: BVwG, Urt. v. 4.11.1960 - VI C 163.58 -: E 11, 195, 199; OVG Münster, Urt. v. 19.7.1960 - VII A 898/59 -: E 16, 38, 39; OVG Münster, Urt. v. 3.2.1960 - IV A 1207/59 -: E 15, 243, 247; OVG Hamburg, Urt. v. 6. 9.1951 - Bf. II 658/50 -: VwRspr. 4, 146, 151; BACHOF, Rechtsprechung II, S. 331 f; HEIKE: DöV 1962, 416 ff; ders.: Diss. 1960, bes. S. 49 ff; SCHÜTZ: DöD 1956, 81, 82; ULE, Verwaltungsakt, S. 260, 278; BACHOF: SJZ 1950, 489, 490.
Bei der Frage der Offenkundigkeit verlangen Erkennbarkeit für einen verständigen Durchschnittsbürger

Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden[3]. Allein für rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte bestimmen die Vorschriften nach § 37 Abs. 2 bis Abs. 4 EVwVerfG unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes des Begünstigten Ausnahmen. Damit folgt der EVwVerfG der weitaus herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur[4].

Nach § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG kommt es nicht darauf an, ob der Verwaltungsakt noch anfechtbar ist oder nicht. Dazu hebt die Begründung[5] hervor, daß die Anfechtungsfristen lediglich für die Frage von Bedeutung seien, ob der Betroffene noch Rechtsbehelfe einlegen könne oder nicht[6]. Auf die Frage der Geltungsbeendigung eines Verwaltungsaktes durch die Behörde haben sie keinen Einfluß[7].

QUIDDE: DöV 1963, 339, 340; HEIKE: DöV 1962, 416, 417; BENDER: DVBl. 1953, 33, 36; ebenso BENDER, S. 104 ff; HATSCHEK-KURTZIG, S. 102 f; ANDERSEN, S. 67; vgl. auch BVwG, Urt. v. 7.10.1964 - VI C 59 und 64.63 -: E 19, 284, 287, das auf den urteilsfähigen Bürger abstellt. Demgegenüber fordern Erkennbarkeit für den juristisch geschulten Beobachter A. KOEHLER, § 113 Anm. B VI 3; LERCHE, S. 49 u. S. 150 Anm. 151; BACHOF: DöV 1951, 275, 276; ebenso OLG Celle, Urt. v. 29.9.1966 - 1 Ss 152/66 -: NJW 1967, 743 (Leits. d), 744 unter Bezugnahme auf BayObLG, Urt. v. 30.3.1965 - RReg. 2 b St. 224/64a-c -: NJW 1965, 1973, 1977. Zur Kritik an der Evidenztheorie s. insbesondere WOLFF, VwR I, § 51 I b 3 sowie MDR 1951, 523 ff; LÜTZENKIRCHEN, S. 33.

3) So jetzt die Neufassung durch die "Münchener Fassung". Der Hinweis auf § 36 EVwVerfG in § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG hat lediglich klarstellende Funktion.

4) Vgl. die Nachweise EVwVerfG: Begr. S. 164 und S. 167 sowie OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 512 Anm. 9.

5) EVwVerfG: Begr. S. 166.

6) Über die unterschiedliche Bindung von Betroffenen und Behörde s. oben S. 52 ff.

7) Ebenso BULLINGER: JZ 1963, 466, 468; ZSCHACKE: DVBl. 1962, 322, 323.

Zu beachten ist allerdings, daß § 37 Abs. 1 EVwVerfG die Rücknahme eines Verwaltungsaktes unter Berufung auf die hA in das Ermessen der Behörde stellt[8]. Demgegenüber nehmen insbesondere FORSTHOFF[9] und SCHÜTZ[10] eine Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme an. Ebenso betonen ULE-BECKER[11], aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ergebe sich, daß ein rechtswidriger Verwaltungsakt zurückgenommen werden müsse und dieser Grundsatz eine Ermessensentscheidung ausschließe[12].

Diese Streitfrage bedarf unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten einer Klärung. Im Rahmen des hier untersuchten § 37 Abs. 1 EVwVerfG genügt es dabei, ob eine in dieser Vorschrift angeordnete Ermessensentscheidung nach dem GG haltbar ist oder nicht[13].

1. Ermessen bei der Rücknahme belastender Verwaltungsakte?

Die Vorschrift des § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG

---

8) S. EVwVerfG: Begr. S. 166.

9) FORSTHOFF I, S. 252; s. auch ZEIDLER: Staat 1, 334 ff.

10) SCHÜTZ: DöV 1958, 449 ff, allerdings ausdrücklich nur für begünstigende Verwaltungsakte.

11) ULE-BECKER, S. 57.

12) Vgl. auch FENEBERG: DVBl. 1965, 222, 224.

13) Ebenso im Ausgangspunkt OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 515.

entspricht der durchaus hM in Literatur[14] und Rechtsprechung[15], wonach die Rücknahme rechtswidriger belastender[16] Verwaltungsakte im Ermessen der Behörde stehe, ja, dieser Satz wird immer wieder als "unproblematisch" bezeichnet[17]. Ausgangspunkt einer gesetzlichen Regelung der Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte muß jedoch die in Art. 2o Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankerte Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht sein. Aus dieser Vorschrift folgt zunächst das an jede Behörde gerichtete Verbot, rechtswidrige Verwaltungsakte zu erlassen[18]. Darüber hinaus jedoch fordert diese Bindung von der Verwaltung nach Erlaß eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, den Verstoß gegen Gesetz und Recht zu korrigieren und damit den rechtswidrigen

---

14) Vgl. JELLINEK, VwR, S. 282; V. TUREGG-KRAUS, S. 147; REDEKER-V. OERTZEN, § 42 Anm. 65; EYERMANN-FRÖHLER, Anh. § 42 Rn. 33; OSSENBÜHL, S. 11; HANGARTNER, S. 88; KIMMINICH: JuS 1965, 249, 25o.

15) BVwG, Urt. v. 26.9.1962 - VI C 14o.6o -: JZ 1963, 482, 483; BVwG, Urt. v. 1o.1o.1961 - VI C 123.59 -: E 13, 99, 1o5; BVwG, Beschl. v. 2o.2. 1961 - I CB 1o.6o -: DVBl. 1962, 64o, 641; BVwG, Urt. v. 2o.9.196o - III C 9.6o -: E 11, 124, 125; BVwG, Urt. v. 4.12.1959 - VII C 36.58 -: E 1o, 47, 48.

16) Der Ausdruck "belastender Verwaltungsakt" wird im EVwVerfG deshalb nicht gebraucht, um zweifelsfrei nicht nur die Verwaltungsakte, die dem Betroffenen ein Tun, Dulden oder Unterlassen oder eine Geldleistung auferlegen, sondern auch diejenigen zu erfassen, deren Gegenstand die Ablehnung eines Anspruchs oder eine negative Feststellung ist. Das ergibt sich daraus, daß im übrigen § 37 Abs. 1 S. 2 EVwVerfG eine Legaldefinition des begünstigenden Verwaltungsaktes enthält; vgl. EVwVerfG: Begr. S. 175.

17) Vgl. die Nachweise bei MAURER: DöV 1966, 477, 478.

18) Vgl. auch QUIDDE: DöV 1963, 339, 34o.

Verwaltungsakt zurückzunehmen[19].

Bei belastenden Verwaltungsakten korrespondiert dazu ein Anspruch des Betroffenen auf Freiheit von rechtswidrigen staatlichen Eingriffen gemäß Art. 2 Abs. 1 GG[20]. Da durch einen rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakt unter Verstoß gegen Art. 2o Abs. 3 GG in die Rechtsstellung des Staatsbürgers ohne ausreichende gesetzliche Grundlage eingegriffen wird, kann aus dieser Rechtsverletzung heraus als Konsequenz für die erlassende Behörde nur die Anordnung einer Rechtspflicht zur Herstellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes abgeleitet werden[21]. Eine Ermessensentscheidung insoweit, die gerade gekennzeichnet ist durch die Unbestimmtheit einer Rechtsfolge[22], ist verfassungsrechtlich nicht haltbar.

Fraglich ist jedoch, ob diese Rechtspflicht auch dann nocht besteht, wenn der belastende rechtswidrige Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist. Zunächst einmal verliert mit Ablauf der Rechtsmittelfrist der Betroffene die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes (nochmals) in Zweifel zu ziehen[23]. Darüber hinaus aber bedeuten die An-

---

19) S. MAURER: DöV 1966, 477, 484 mwN; vgl. auch bayVGH, Urt. v. 2o.2.1961 - 8o VI 59 -: VwRspr. 13, 529.

2o) S. MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 2 Rn. 26; LEIBHOLZ-RINCK, Art. 2 Rn. 3.

21) So auch HOKE: DöV 1962, 281, 288; HAUEISEN: NJW 1954, 1425, 1426.

22) Vgl. WOLFF, VwR I, § 31 II a.

23) MAURER: DöV 1966, 477, 481; s. auch ERNING, S. 6 mwN: "Es dürfe erwartet werden, daß der Betroffene sich während des Laufs der Rechtsmittelfristen Gedanken über die Rechtmäßigkeit des ihn beschwerenden Verwaltungsaktes macht. Mit Rücksicht auf die Rechtssicherheit dürfen diese Verwaltungsakte in der Regel als geheilt angesehen werden." Vgl. auch BVwG, Urt. v. 4.12.1959 - VII C 36.58 -: E 1o, 47, 48: "Wer nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen seine Rechte wahrnimmt, verliert sie."

fechtungsfristen eine Konkretisierung der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens, die wiederum selbst ihre Grundlage im Rechtsstaatsprinzip als zwei seiner wesentlichen Bestandteile finden[24]. Davon unberührt bleibt aber das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Nach Unanfechtbarkeit eines belastenden Verwaltungsaktes treten somit zwei Prinzipien von Verfassungsrang, nämlich einmal die Rechtssicherheit, wonach in Kauf genommen werden muß, daß auch rechtswidrige Verwaltungsakte bestehen bleiben, und zum anderen der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit der Forderung, nur materiell-rechtmäßig tätig zu werden, in Widerstreit. Allgemein gesehen hat der Gesetzgeber durch die Regelung der Anfechtungsmöglichkeit diese Kollision nach Ablauf der Anfechtungsfrist dahingehend gelöst, daß von nun an dem Prinzip der Rechtssicherheit der Vorrang gebührt[25].

Trotzdem soll nach § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG der Behörde weiterhin Ermessen darüber eingeräumt sein, ob sie den rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakt zurücknimmt. Damit aber setzt § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG voraus, daß die Behörde nach Unanfechtbarkeit des belastenden Verwaltungsaktes schon in eine erneute Überprüfung des Verwaltungsaktes im Hinblick auf seine Rechtmäßigkeit eingetreten ist und diese verneint hat; denn die Frage der Rücknehmbarkeit - wie sie auch immer nach Unanfechtbarkeit zu lösen sein mag - stellt sich folgerichtig erst dann, wenn

---

24) S. BVwG, Urt. v. 29.9.196o - II C 145.58 -: E 11, 136, 138; vgl. auch FLEHINGHAUS: BB 1968, 774, 775; ERNING: DVBl. 196o, 467, 468.

25) Vgl. auch WOLFF, VwR I, § 53 III c 1; dazu allgemein WOLFF, Gerechtigkeit, S. 117 f. Im Ergebnis ebenso MULERT, S. 13 f.

die Behörde sich der Rechtswidrigkeit des von ihr erlassenen Verwaltungsaktes bewußt geworden ist.

Das wiederum ist nur dann denkbar, wenn sich die Behörde im Einzelfall nicht auf die Unanfechtbarkeit beruft[26] oder gar berufen darf, da ja sonst eine Rücknahme aufgrund der vom Gesetzgeber selbst vorgenommenen Wertung, daß dem Prinzip der Rechtssicherheit nach Unanfechtbarkeit gegenüber dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Vorrang gebührt, ausscheiden müßte. Wann jedoch die Behörde - sei es auf Antrag des Betroffenen, sei es von sich aus - eine erneute Überprüfung des Verwaltungsaktes vornehmen muß oder darf und damit das Verwaltungsverfahren wieder aufnimmt, wird durch § 37 Abs. 1 EVwVerfG gerade nicht geregelt. Diese Frage aber geht der Entscheidung über die Rücknehmbarkeit sozusagen auf der ersten Stufe voraus[27], dh erst wenn feststeht, daß die Behörde das Verwaltungsverfahren wieder aufnehmen kann oder muß und dies demgemäß getan hat, wird sozusagen auf der zweiten Stufe zu prüfen sein, ob der Verwaltungsakt zu-

---

26) Das ist möglich; denn es besteht keine Pflicht der Behörde, von dem Recht, dem Betroffenen entgegenzuhalten, mit der Unanfechtbarkeit sei die Sache in formell und materiell bindender Weise geregelt, Gebrauch zu machen; so mit Recht HAUEISEN: NJW 1965, 561, 562.

27) Dabei ist allerdings ein Ermessen der Behörde denkbar und es taucht die umstrittene Frage nach dem "Zweitbescheid" auf; vgl. dazu insbesondere WOLFF, VwR I, § 52 II c; MENGER-ERICHSEN: VwArch. 58, 278, 288 ff; MENGER: VwArch. 56, 81, 83 ff; ders.: VwArch. 53, 275, 281 ff; HAUEISEN: NJW 1965, 561 ff mwN aus Rspr. und Lit.; BULLINGER: JZ 1963, 466 ff; MARTENS: NJW 1963, 1856 ff; HAUEISEN: NJW 1959, 2137 ff. Die hier auftretenden Fragen können im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher erörtert werden, da der EVwVerfG dazu keine Stellung nimmt. Vgl. die Übersicht der unterschiedlichen Auffassungen bei MULERT, S. 15 ff, der selbst (S. 93 ff) in aller Regel einen Anspruch auf erneute Sachprüfung aus Art. 17 GG herleitet.

rückgenommen werden kann oder gar muß[28].

Allein diese zweite Stufe regelt § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG dahingehend, daß die Rücknahme im Ermessen der Behörde stehen soll. Da die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes hier feststeht, fordert das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung die Zurücknahme. Das Prinzip der Rechtssicherheit kann nicht mehr relevant werden, soweit es allein auf die Unanfechtbarkeit gestützt wird. Der Schutz der Rechtssicherheit durch die Unanfechtbarkeit ist bereits durch die Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens ausgeräumt, weil ihr Sinn und Zweck, daß nämlich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes nicht immer von neuem wieder in Frage gestellt werden soll, schon (berechtigterweise) vereitelt worden ist.

Relevant bleibt das Prinzip der Rechtssicherheit aber insofern, als im öffentlichen Interesse die Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsaktes als geboten erscheinen kann[29]. Das führt dazu, daß im Einzelfall die Kollision zwischen dem Rechtmäßigkeitsprinzip und dem Grundsatz der Rechtssicherheit dadurch zu lösen ist, daß eine Abwägung im konkreten Fall erfolgt, welchem Grundsatz das Übergewicht zukommt. Diese Abwägung beinhaltet

---

28) S. BACHOF, Rechtsprechung II, S. 344 f; MAURER: DöV 1966, 477, 483 ff; vgl. auch WOLFF, VwR I, § 53 III c 2: "Die Entscheidung über die Beseitigung eines als fehlerhaft erkannten Verwaltungsaktes darf nicht mit ihrer Ermessensentscheidung über das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens und dem Erlaß einer wiederholenden Verfügung nach unanfechtbarem Erstbescheid verwechselt werden."

29) S. dazu BACHOF, Rechtsprechung II, S. 251 f; MAURER: DöV 1966, 477, 485 f. Vgl. auch MULERT, S. 66 f.

aber keine Ermessensentscheidung[3o]. Steht fest, daß das öffentliche Interesse am Fortbestand des Verwaltungsaktes aus Gründen der Rechtssicherheit nicht überwiegt, so sind keine weiteren Gesichtspunkte mehr denkbar, die ein Festhalten an dem rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakt rechtfertigen, so daß die Behörde aus ihrer Bindung an Gesetz und Recht mit der Forderung, nur materiell-rechtmäßig tätig zu werden, verpflichtet sein muß, den Verwaltungsakt zurückzunehmen[31].

Somit kann aus verfassungsrechtlichen Gründen der Regelung in § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG bei belastenden Verwaltungsakten nicht zugestimmt werden.

2. Ermessen bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte?

Zu untersuchen bleibt, ob bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte ein Ermessen der Behörde gemäß § 37 Abs. 1 EVwVerfG verfassungsrechtlich zulässig ist, wobei beachtet werden muß, daß der Grundsatz der voraussetzungslosen Rücknahme dieser Art von Verwaltungsakten gemäß § 37 Abs. 2 bis 4 wesentlich eingeschränkt sein soll. Grundlage dafür ist die Lehre vom Vertrauensschutz[32], deren rechtliche Basis in dem Grundsatz von Treu und Glauben sowie in dem Prinzip der Rechtssicherheit als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips gesehen werden muß[33].

3o) S. WOLFF, VwR I, § 53 III c 2; aA BACHOF, Rechtsprechung II, S. 251.

31) So im Ergebnis auch WOLFF, VwR I, § 53 III c 2; MAURER: DöV 1966, 477, 485 f.

32) Vgl. dazu umfassend MAINKA, S. 2 ff.

33) Vgl. WOLFF, VwR I, § 53 III c 1; OSSENBÜHL, S. 71 ff mit zahlreichen wN; STORZ, S. 69; ROHWER-KAHLMANN: DVBl. 1962, 622, 626; BVwG, Urt. v. 29.9. 196o - II C 145.58 -: E 11, 136, 137.

Unberührt davon bleibt aber in jedem Fall das sich aus Art. 2o Abs. 3 GG ergebende Postulat der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das wertmäßig auf derselben Stufe steht wie der Grundsatz der Rechtssicherheit[34]. Demnach kommt es bei der Frage der Rücknehmbarkeit begünstigender Verwaltungsakte allein auf eine Abwägung dieser beiden Prinzipien im Einzelfall an. Davon geht auch § 37 Abs. 1 bis 3 EVwVerfG aus[35]. Wenn der EVwVerfG aber in § 37 Abs. 2 und Abs. 3 die Voraussetzungen abschließend normiert, bei denen Vertrauensschutz zu gewähren ist, also das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zurücktreten soll, so muß in allen anderen Fällen der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung den Vorrang haben. Daraus folgt, daß auch bei rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakten eine Pflicht der Behörde zur Rücknahme anzunehmen ist, wenn dem nicht im Einzelfall der Vertrauensschutz des Begünstigten entgegensteht[36]. Da dieser aber nach der Grundkonzeption des § 37 EVwVerfG gemäß § 37 Abs. 1 S. 2 iVm § 37 Abs. 2 bis 4 EVwVerfG abschließend geregelt sein soll, ist im übrigen kein Ermessen der Behörde mehr denkbar. Danach muß auch bezüglich begünstigender Verwaltungsakte in § 37 Abs. 1 S. 1 EVwVerfG die Rücknahme der

---

34) Vgl. WOLFF, VwR I, § 53 III c 1, der überzeugend die Gegenmeinung FORSTHOFFs (I, S. 253 f) ablehnt; wie Hans J. WOLFF auch: EYERMANN-FRÖHLER, Anh. § 42 Rn. 38; JESCH, Gesetz und Verwaltung, S. 195; FLEHINGHAUS: BB 1968, 774, 776; BECKER: DöV 1963, 459; MENGER: VwArch. 51, 273, 274; WAGNER: MDR 196o, 546, 547; s.a. BVfG, Beschl. v. 12.12.1957 - 1 BvR 678/57 -: E 7, 194, 196.

35) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 167 f.

36) S. auch BVwG, Urt. v. 3.12.1959 - I C 43.57 -: DVBl. 196o, 249, 25o.

Behörde zur Pflicht gemacht werden[37].

b) Die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte.

1. Die Regelung in Grundzügen.

Die Regelung der Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes ist in § 37 EVwVerfG durch zwei Gesichtspunkte gekennzeichnet: Bei begründetem Vertrauensschutz dürfen rechtswidrige Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geld- oder teilbare[38] Sachleistung gewähren, nicht zurückgenommen werden (§ 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG). Bei der Rücknahme der übrigen begünstigenden Verwaltungsakte hat die Behörde dem Betroffenen den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen auch unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer Rücknahme schutzwürdig ist (§ 37 Abs. 3 S. 1 EVwVerfG)[39].

Bei der Behandlung von begünstigenden Verwaltungsakten, die eine einmalige oder laufende Geld- oder teilbare Sachleistung gewähren, folgt § 37 Abs. 2

---

37) Im Ergebnis ebenso BSG, Urt. v. 18.3.1965 - 10 RV 171/63 -: E 23, 7, 10; ULE-BECKER, S. 57; FENEBERG: DVBl. 1965, 222, 224; SCHEERBARTH: DVBl. 1966, 780, 781; dagegen VON DER GROEBEN-KNACK, § 116, Rn. 3.2 unter Berufung auf OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 514.

38) Erst die "Münchener Fassung" spricht von "teilbarer" Sachleistung. Nur eine solche ist in der Tat mit einer Geldleistung im Rahmen des § 37 EVwVerfG auf eine Stufe zu stellen. Zur Kritik an der ursprünglichen Fassung s. OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 519 f; vgl. jetzt ULE-SELLMANN: DVBl. 1967, 837, 839.

39) So jetzt die "Münchener Fassung".

EVwVerfG zunächst der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[40]. Ausgangspunkt der in § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG ausgesprochenen Beschränkung der Rücknahmemöglichkeit der Behörde ist die Lehre vom Vertrauensschutz. Dieser hat eine subjektive und eine objektive Komponente: "Der Betroffene selbst muß auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut haben, und dieses Vertrauen muß objektiv schutzwürdig sein."[41] Die objektive Komponente der "Schutzwürdigkeit" soll dabei an die Stelle der bislang gebrauchten Abgrenzungsmaßstäbe[42] treten und die Abwägung zwischen dem Schutzbedürfnis des Betroffenen[43] und den Interessen der Verwaltung mit enthalten[44] [45].

---

40) BVwG, Urt. v. 24.4.1959 - VI C 91.57 -: E 8, 261 ff; Urt. v. 28.10.1959 - VI C 88.57 -: E 9, 251 ff; Urt. v. 29.9.1960 - II C 145.58 -: E 11, 136, 137; Urt. v. 7.12.1960 - V C 228.59 -: DöV 1961, 382 ff; Urt. v. 30.8.1961 - IV C 86.58 -: E 13, 28, 32; vgl. auch grundlegend OVG Berlin, Urt. v. 14.11.1956 - VII B 12/56 -: DVBl. 1957, 503 ff mit zustimmender Anm. HAUEISEN: DVBl. 1957, 506 ff und MENGER: VwArch. 49, 73, 82.

41) So EVwVerfG: Begr. S. 17o.

42) Vgl. dazu BACHOF, Rechtsprechung II, S. 339 ff.

43) Dieses Schutzbedürfnis wird nur dann gegeben sein, wenn der Begünstigte eine Vertrauensdisposition getroffen hat, die beim Empfang von Geld- oder Sachleistungen allerdings idR ohne weiteres anzunehmen ist. Vgl. WOLFF, VwR I, § 53 III c 2 δ mwN.

44) EVwVerfG: Begr. S. 17o.

45) § 37 Abs. 2 S. 2 EVwVerfG normiert drei Fallgruppen, in denen mangels Schutzwürdigkeit ein Vertrauensschutz zu versagen ist und die damit bindende Ausnahmen von der in der Regel nach den Umständen des Einzelfalls festzustellenden Schutzwürdigkeit bilden (vgl. EVwVerfG: Begr. S. 17o; s. auch WOLFF, VwR I, § 53 III c 2 α,β). Dabei muß bezweifelt werden, ob es inhaltlich dieses Katalogs überhaupt bedurft hätte. Insbesondere bei arglistiger Täuschung, Drohung und Bestechung sowie bei Kenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes mangelt es schon an der subjektiven Komponente des Vertrauensschutzes, nämlich dem

Ist ein begünstigender Verwaltungsakt nun zurücknehmbar, so wird diese Rücknahme in der Regel ex nunc wirken, wie es von der herrschenden Meinung vertreten wird[46]. Doch muß nach der Regelung des § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG beachtet werden, daß es durchaus möglich ist, die Rücknahme auch für die Vergangenheit auszusprechen. Dies folgt aus der Formulierung, daß eine Rücknahmemöglichkeit bestehen soll, soweit das Vertrauen des Begünstigten und seine Schutzwürdigkeit reichen. Besonders in den Fällen des § 37 Abs. 2 S. 2 EVwVerfG wird es oft zu einer Rücknahme ex tunc kommen können[47]. Auch ist es möglich, den begünstigenden Verwaltungsakt ganz oder teilweise zurückzunehmen[48].

Für alle begünstigenden Verwaltungsakte, die nicht auf eine einmalige oder laufende Geld- oder teilbare Sachleistung gerichtet sind und damit nicht unter § 37 Abs. 2 EVwVerfG fallen, soll der in § 37 Abs. 1 EVwVerfG normierte, oben[49] schon kritisierte Grundsatz der freien Rücknehmbarkeit gelten. Hat jedoch der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut und vertrauen dürfen, so erhält er einen Ausgleichsanspruch (§ 37 Abs. 3 S. 1 EVw-

---

persönlichen Vertrauen des Begünstigten auf den Bestand des Verwaltungsaktes (weitergehend OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 517).

46) S. EVwVerfG: Begr. S. 172 unter Berufung auf EYERMANN-FRÖHLER, Anh. § 42 Rn. 39; FORSTHOFF I, S. 262.

47) Vgl. auch WOLFF, VwR I, § 53 IV c 1.

48) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 171.

49) S. S. 9o ff.

VerfG)[50].

2. Der Ausschluß der Rücknahme bei begründetem Vertrauensschutz.

Die differenzierte Behandlung der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte, wonach gemäß § 37 Abs. 2 EVwVerfG bei begründetem Vertrauensschutz Bestandsschutz gewährt wird, wenn es sich um einen auf eine einmalige oder laufende Geld- oder teilbare Sachleistung gerichteten Verwaltungsakt handelt, bei allen übrigen begünstigenden Verwaltungsakten ohne die Gewährung von Bestandsschutz nach § 37 Abs. 3 EVwVerfG jedoch nur das Vertrauensinteresse bis zur Höhe des Bestandsinteresses ausgeglichen werden soll, ist vielfach in den Stellungnahmen zur Regelung der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte abgelehnt worden[51].

---

50) Gemäß § 37 Abs. 3 S. 2 EVwVerfG ist das auszugleichende Vertrauensinteresse des Begünstigten der Höhe nach begrenzt auf das Bestandsinteresse. Zwar sind durchaus Fälle denkbar, in denen das Vertrauensinteresse das Bestandsinteresse überwiegt. Aber unter Hinweis auf die durchaus hier entsprechend anzuwendenden Vorschriften der §§ 122 Abs. 1, 179 Abs. 2, 307 Abs. 1 BGB (so auch BAUR: JZ 1963, 41, 46; vgl. dazu BACHOF: JZ 1962, 745, 750 f) soll nach der Begründung (EVwVerfG: Begr. S. 173) zu § 37 Abs. 3 EVwVerfG im Gegensatz zur Auffassung von BECKER-LUHMANN (S. 128 f) das über das Bestandsinteresse hinausgehende Vertrauensinteresse nicht geschützt werden. Es reiche aus, wenn der Begünstigte nach Amtshaftungsgrundsätzen weitergehende Schäden ersetzt verlangen könne (EVwVerfG: Begr. S. 173; kritisch dazu OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 520).

51) S. ULE-BECKER, S. 58 f; OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 520; SPANNER: DVBl. 1964, 845, 848; GÜTZKOW: NJW 1964, 1449, 1553 f; FENEBERG: DVBl. 1965, 222, 225.

Der Unterscheidung beider Fallgruppen in § 37 Abs. 2 und 3 EVwVerfG liegt nach der Begründung folgender Gedanke zugrunde[52]: Dort, wo die Auswirkungen des Verwaltungsaktes als finanzielle Größe erfaßbar seien, werde das finanzielle Interesse schon beim Umfang der Rücknahme berücksichtigt. Die beschränkte Aufhebung trage also gewissermaßen in einem "vereinfachten Aufrechnungsverfahren" den Interessen des Begünstigten und den öffentlichen Interessen Rechnung.

Daß nun aber gerade unter Hinweis auf eine "Aufrechnungslage" bei Verwaltungsakten, die auf eine Geld- oder teilbare Sachleistung gerichtet sind, Bestandsschutz gewährt werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Gerade bei dieser Art von Verwaltungsakten ließe sich mit derselben Begründung, die die unterschiedliche Behandlung der beiden Arten von begünstigenden Verwaltungsakten zu rechtfertigen versucht, ein Bestandsschutz unter Berücksichtigung des auszugleichenden Vermögensinteresses des Begünstigten verneinen.

Darüber hinaus sehen ULE-BECKER[53] mit Recht in der unterschiedlichen Behandlung der begünstigenden Verwaltungsakte gemäß § 37 Abs. 2 EVwVerfG einerseits und § 37 Abs. 3 EVwVerfG andererseits entgegen der Begründung zu § 37 EVwVerfG[54] einen Verstoß gegen das Gebot materieller Gerechtigkeit[55]: Es sei nicht einzusehen, weshalb jemand eine rechtswidrig gewährte

---

52) EVwVerfG: Begr. S. 169.

53) ULE-BECKER, S. 58 f: "diskriminierende Differenzierung"; ihnen folgend SPANNER: DVBl. 1964, 845, 848.

54) S. EVwVerfG: Begr. S. 173.

55) Vgl. auch OSSENBÜHL: DöV 1964, 511, 520, der Zweifel an der Regelung aus Art. 3 GG herleitet.

Geld- oder Sachleistung soll grundsätzlich behalten oder weiter erhalten dürfen, während ein anderer Begünstigter stets der Rücknehmbarkeit des Verwaltungsaktes ausgesetzt sei, und zwar ohne Rücksicht darauf, welche Dispositionen er im Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes getroffen habe. Der Ausgleich in Form des Ersatzes des Vertrauensschadens wiege in den meisten Fällen das Bestandsinteresse nicht auf.

Zudem ist zu beachten, daß sich das schutzwürdige Vertrauen des Begünstigten immer auf den Bestand des Verwaltungsaktes richtet und sich allenfalls sekundär in finanziellen Erwartungen manifestiert. So hebt GÜTZKOW[56] zutreffend hervor, daß die Rechtssicherheit nicht nur darin bestehe, daß der Bürger vor materiellen Nachteilen bewahrt bleibe. Wichtiger sei das allgemeine Sicherheitsgefühl, das leiden würde, wenn bei schutzwürdigem Vertrauen fehlerhafte begünstigende Verwaltungsakte ohne weiteres zurückgenommen werden könnten.

Da es somit nicht auf die Art der gewährten Begünstigung bei der Regelung der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte ankommen kann, ist die in § 37 Abs. 2 und 3 EVwVerfG vorgesehene Regelung abzulehnen[57]. Alle begünstigenden Verwaltungsakte müssen dieselbe Rechtsbeständigkeit haben.

Dies kann nach dem soeben Ausgeführten nur bedeuten, daß bei begründetem Vertrauensschutz des Begünstigten Bestandsschutz gewährt werden muß. Zu Recht führt dazu BODE[58] aus, daß sich die Gewährung

---

56) GÜTZKOW: NJW 1964, 1449, 1454.
57) Kritisch auch SCHEERBARTH: DVBl. 1966, 780, 782.
58) S. 128.

von Vertrauensschutz auf den rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakt selbst richtet und sich demgemäß schon bei der Frage nach der Zulässigkeit seiner Rücknahme auswirkt[59].

III. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes gemäß § 38 EVwVerfG.

a) Grundsatz.

Mit der Regelung des Widerrufs eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes geht § 38 EVwVerfG von der - wenn auch sehr eingeschränkten - freien Widerruflichkeit belastender Verwaltungsakte aus, während der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen eines Widerrufsgrundes für zulässig erachtet wird, wobei in bestimmten Fällen eine Entschädigung vorgesehen ist.

b) Der Widerruf belastender Verwaltungsakte.

Der rechtmäßige belastende[6o] Verwaltungsakt kann immer dann widerrufen werden, wenn nicht ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müßte oder ein Widerruf aus anderen Gründen unzulässig ist (§ 38 Abs. 1 EVwVerfG)[61]. Die damit in

---

59) So im Ergebnis wohl auch WOLFF, VwR I, § 53 III c 1, der hervorhebt, daß durch Verweis auf eine Schadloshaltung des Betroffenen das Rücknahmeproblem nicht gelöst, sondern nur verschoben werde.

6o) S. oben S. 85, Fußn. 16.

61) Zu der Änderung des § 38 Abs. 1 EVwVerfG in der "Münchener Fassung", wonach ein Widerruf ex tunc ausgeschlossen wird, vgl. WOLFF, VwR I, § 53 IV b 1 β, der durchaus einen derartigen Widerruf zuläßt.

der Regel für die Behörde bestehende Möglichkeit des Widerrufs belastender Verwaltungsakte wird allgemein anerkannt[62]. Mit Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes ist eine Pflicht der Behörde zum Widerruf und ein damit korrespondierender Anspruch des Betroffenen nicht gegeben.

Der Regelung, den Widerruf belastender Verwaltungsakte in der Regel in das Ermessen der Behörde zu stellen, ist zuzustimmen, da dieser für den Betroffenen nur günstig sein kann und der Vorbehalt des Gesetzes nur für belastende Verwaltungsakte gilt[63] sowie die Ausübung des Ermessens das möglicherweise bestehende öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des Verwaltungsaktes zu berücksichtigen hat.

Allerdings enthält die Regel der freien Widerruflichkeit belastender Verwaltungsakte zwei Ausnahmen: Aus Gründen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist es in der ersten Ausnahmegruppe der Behörde untersagt, einen Widerruf auszusprechen, wenn sie zum Erlaß des Verwaltungsaktes verpflichtet ist[64]. Ein Widerruf wäre gleichbedeutend mit der Unterlassung des Verwaltungsaktes und beinhaltete somit eine Verletzung der bestehenden Verpflichtung.[65] Darüber hinaus fallen in diese Ausnahmegruppe auch die Verwaltungsakte, die zwar aufgrund einer Ermessensentscheidung ergehen, der Ermessensrahmen aber bei dem zugrundeliegenden Sachverhalt derart eng ist,

---

62) Vgl. zB WOLFF, VwR I, § 53 III b 1β; FORSTHOFF I, S. 255; REDEKER-V.OERTZEN, § 42 Anm. 63; A. KOEHLER, S. 86o; KIMMINICH: JuS 1965, 249, 25o; HAUEISEN: NJW 1955, 1457 f.

63) S. WOLFF, VwR I, § 53 III b 1β.

64) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 175.

65) So ausdrücklich WOLFF, VwR I, § 53 III b 1β.

daß eine andere Entscheidung als die bereits getroffene nicht rechtmäßig ist[66].

Auch aus "anderen Gründen" kann ein Widerruf unzulässig sein. Das ist besonders aufgrund ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen, des Sinns und Zwecks gesetzlicher Regelungen oder aus übergeordneten Rechtsgrundsätzen[67] der Fall. Daneben kann aber auch eine Bindung der erlassenden Behörde infolge von Weisungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 85 Abs. 3 GG und Art. 84 Abs. 2 GG in Frage kommen[68].

c) Der Widerruf begünstigender Verwaltungsakte.

1. Das Prinzip der Unwiderruflichkeit.

Der rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakt kann nicht ohne weiteres widerrufen werden. Mit dieser Regelung folgt § 38 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG der heute herrschenden Auffassung in Wissenschaft[69] und Rechtsprechung[7o] und legt die Ausnahmen dieses

---

66) S. VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 4.1.1.

67) S. VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 4.1.2.

68) S. EVwVerfG: Begr. S. 175 f.

69) WOLFF, VwR I, § 53 II b; FORSTHOFF I, S. 255; EYERMANN-FRÖHLER, Anh. § 42 Rn. 35; REDEKER-V. OERTZEN, § 42 Anm. 64; A. KOEHLER, S. 861; NEBINGER, S. 218 f; KIMMINICH: JuS 1965, 249, 257; HAUEISEN: NJW 1955, 1457, 1458 f; aA wohl KLINGER, S. 197 f, nach dem Verwaltungsakte grundsätzlich frei widerruflich seien.

7o) S. EVwVerfG: Begr. S. 176 mit Hinweis auf BGH, Urt. v. 29.1.1953 - III ZR 135/52 -: VwRspr. 5, 278 f; OVG Münster, Urt. v. 25.7.195o - II A 255/49 -: DVBl. 195o, 73o f.

Grundsatzes in einzelnen Widerrufstatbeständen im Interesse der Rechtssicherheit gesetzlich fest.

2. Die einzelnen Widerrufsgründe.

Nach § 38 Abs. 2 Nr. 1 EVwVerfG ist ein Widerruf zulässig, wenn er durch Rechtsvorschrift zugelassen[71] oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist[72][73]. Die Rechtfertigung für diese Widerrufsgründe ergibt sich daraus, daß der Begünstigte jederzeit mit dem Widerruf rechnen muß[74].

Der Widerruf ist ferner möglich, wenn dem Verwaltungsakt eine Auflage beigefügt ist und der Begünstigte diese innerhalb einer ihm gesetzten Frist[75]

---

71) S. dazu WOLFF, VwR I, § 53 III a; ULE-BECKER, S. 61 f.

72) S. dazu umfassend v. MÜNCH: JZ 1964, 53 ff und 121 ff; JUNG: DVBl. 1957, 7o8 ff; BVwG, Urt. v. 6.11.1959 - I C 2o4/58 -: NJW 196o, 69o f.

73) Beim Widerruf aufgrund eines Widerrufsvorbehalts ist zu beachten, daß dieser nur dann zulässig sein kann, wenn der Widerrufsvorbehalt überhaupt ergehen durfte. So auch ausdrücklich EVwVerfG: Begr. S. 177 und VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 5.1.

74) Vgl. WOLFF, VwR I, § 53 III b 2a.

75) So auch besonders SCHÄFER, S. 23. Diese Fristsetzung zur Erfüllung der Auflage kann nur dann einen Sinn haben, wenn damit zugleich der Widerruf angedroht wird (vgl. auch HAUEISEN: NJW 1955, 1457, 146o). Nur in den Fällen, in denen die Erfüllung der Auflage dem Begünstigten unmöglich geworden ist, wird eine Fristsetzung unterbleiben können, wie auch die Regelung dieses Widerrufsgrundes in § 117 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 schlhLVwG vorsieht (vgl. VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 5.2.). Eine derartige Klarstellung wäre auch in § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 EVwVerfG wünschenswert.

nicht erfüllt hat[76] (§ 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 EVwVerfG). Auf ein Verschulden des Begünstigten bei der Nichterfüllung der Auflage kommt es nicht an, doch wird es bei der Frage, ob die Behörde aufgrund ihres Ermessens den Verwaltungsakt widerrufen soll, von Bedeutung werden können. Ein Widerruf wäre ermessensfehlerhaft, wenn die Bedeutung der Auflage im Verhältnis zum übrigen Inhalt des Verwaltungsaktes gering wäre[77].

Nach § 38 Abs. 2 S. 1 Nr . 3 EVwVerfG ist ein Widerruf zulässig, "wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Behörde zur Ablehnung des Verwaltungsaktes berechtigt haben würden"[78]. Ohne den Widerruf muß aber zusätzlich das öffentliche Interesse gefährdet sein, da hier der Widerruf weder von Anfang an vorhersehbar, noch auf das Verhalten des Begünstigten zurückzuführen sei[79]. Dabei ist zu beachten, daß die Berechtigung, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, nach der Regelung des § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EVwVerfG in einer Ermessensentscheidung liegen kann[8o]. Wird aber in erster Linie auf die Veränderung tatsächlicher Verhältnisse abgestellt, so ist dieser

---

76) Der Widerrufsgrund bei Nichterfüllung einer Auflage wird allgemein anerkannt: s. WOLFF, VwR I, § 53 II b 2 β; FORSTHOFF I, S. 256; PETERS, S. 169; DICKMANN: DöV 1957, 278, 283; MENGER: VwArch. 49, 73, 81; BGH, Urt. v. 11.4.1957 - III ZR 239/55 -: BGHZ 24, 1oo, 1o2.

77) EVwVerfG: Begr. S. 178; ebenso VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 5.2, unter Hinweis auf die Möglichkeit der Behörde, die Auflage selbständig zu erzwingen; vgl. auch WOLFF, VwR I, § 53 III b 2 β und BGH, Urt. v. 11.4.1957 - III ZR 239/55 -: NJW 1957, 987, der der Behörde ein Wahlrecht zwischen der Berechtigung zum sofortigen Widerruf und der selbständigen Erzwingung der Auflage gibt.

78) Vgl. auch die redaktionelle Änderung in der "Münchener Fassung": "... wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Behörde berechtigt haben würden, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen...".

79) So EVwVerfG: Begr. S. 178.

8o) So ausdrücklich für § 117 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 schlhLVwG: VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 5.3.

Widerrufsgrund nur dann anzuerkennen, wenn sie dazu geführt hat, daß der Verwaltungsakt mit der Rechtsordnung nicht mehr in Einklang steht, damit also rechtswidrig geworden ist[81]. Bei Ermessensentscheidungen müßte demnach der Ermessensrahmen so eng gewesen sein, daß unter Zugrundelegung der nachträglichen Tatsachenänderung diese eine andere Entscheidung als die Ablehnung des Verwaltungsaktes nicht ermöglicht hätte.

Daher sollte § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EVwVerfG dahingehend gefaßt werden, daß ein Widerruf nur in Betracht kommt, wenn aufgrund nachträglich geänderter Tatsachen die Behörde verpflichtet gewesen wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde[82].

Nach § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 EVwVerfG soll der Widerruf dann zulässig sein, "wenn bei einer Änderung des bestehenden Rechts die Behörde nach dem neuen Recht zur Ablehnung des Verwaltungsaktes berechtigt wäre, soweit der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder aufgrund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde".

Für die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes kommt es zunächst allein auf das zur Zeit seines Er-

---

81) So WOLFF, VwR I, § 53 III c 5 α; PÖPPINGHAUS, S. 77-79; s. dazu HAUEISEN: NJW 1956, 2o1 ff und NJW 1958, 1o65, 1o66; vgl. auch BSG, Urt. v. 12.2.1958 - 11/9 RV 948/55 -: NJW 1958, 645 f.

82) Vgl. auch SCHÄFER, S. 18; nach dem eine solche Änderung für diesen Widerrufsgrund erforderlich ist, durch die ein erneuter Erlaß des früheren Verwaltungsaktes ausgeschlossen würde.

lasses geltende Recht an, so daß bei einer Rechtsänderung nur in dem in § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 EVwVerfG umrissenen Ausnahmefall ein Widerruf möglich sein soll[83]. Mit derselben Begründung wie oben[84] bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse muß aber auch hier die weitergehende Einschränkung gefordert werden, daß ein Widerruf nur dann zulässig ist, wenn die Behörde den Verwaltungsakt nach neuem Recht nicht erlassen dürfte[85], dh zur Ablehnung verpflichtet wäre.

Schließlich normiert § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 EVwVerfG, daß ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt widerrufen werden kann, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen. In der Begründung dazu[86] wird auf die entsprechende Vorschrift des § 143 thürLVO und auf die ständige Rechtsprechung des Preußischen OVG[87] verwiesen, indem hervorgehoben wird, daß das Interesse des Einzelnen auch in einem Rechtsstaat gegenüber dem Gemeinwohl zurückzutreten habe[88]. Diese Begründung kann nicht als ausreichend angesehen werden. Den Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts liegt der Gedanke eines Notstandsrechts zugrunde[89]. Ein allgemeines Notrecht der Verwaltung ist

---

83) S. EVwVerfG: Begr. S. 178 und VON DER GROEBEN-KNACK, § 117 Rn. 5.4.

84) S. S. 1o2 f.

85) S. WOLFF, VwR I, § 53 III c 5 β; ebenso SCHÄFER, S. 18.

86) EVwVerfG: Begr. S. 178.

87) PrOVG, Urt. v. 9.6.1877 - B. 21/77 -: E 2, 415, 422; Urt. v. 22.2.19o6 - III A 54/o5 -: E 5o, 361, 363.

88) Im Ergebnis ebenso EYERMANN-FRÖHLER, § 42 Anh. Rn. 43; SCHÄFER, S. 29 ff.

89) S. FORSTHOFF I, S. 26o.

jedoch heute abzulehnen[9o]. Ein sachlicher Grund für die Zulässigkeit der Normierung des in § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 EVwVerfG enthaltenen Widerrufsgrundes, insbesondere ein Anhalt im positiven Recht, ist nicht ersichtlich[91]. Auch Hans J. WOLFF[92] hebt ausdrücklich hervor, daß auch das dringendste öffentliche Interesse allein nicht zum Widerruf ausreiche, sofern das nicht gesetzlich ausnahmsweise vorgesehen ist. Damit kann der Normierung eines derart umfassenden Widerrufsgrundes zur Verhütung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl nicht zugestimmt werden[93].

3. Die zeitliche Wirkung des Widerrufes.

Nach § 38 Abs. 2 S. 3 EVwVerfG wird der widerrufene Verwaltungsakt mit dem Wirksamwerden des Widerrufs unwirksam, wenn die Behörde keinen späteren Zeitpunkt bestimmt. Damit wird klargestellt, daß der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes nur mit Wirkung ex nunc rechtmäßig sein soll[94].

Dieser grundsätzliche Ausschluß eines Widerrufs mit Wirkung ex tunc muß jedoch insofern beanstandet

---

9o) So SCHÄFER, S. 29; vgl. auch IPSEN, Widerruf, S. 167 ff: Es gebe keine zusätzliche Widerrufsermächtigung aus überwiegenden öffentlichen Interessen, die sich über das Fehlen anderer ordentlicher, insbesondere gesetzlicher Widerrufsgründe hinwegsetze.

91) FORSTHOFF I, S. 26o.

92) § 53 III d.

93) Ebenso KIMMINICH: JuS 1965, 249, 258; s. auch SCHEERBARTH: DVBl. 1966, 78o, 783 f, der in diesem Widerrufsgrund einen "Fremdkörper" der heutigen Widerrufslehre sieht. AA wohl ULE-BECKER, S. 61.

94) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 179.

werden, als durchaus Fälle denkbar sind, in denen ein Widerruf mit Rückwirkung geboten ist, so zB, wenn ein Widerruf mit Wirkung ex tunc im Verwaltungsakt ausdrücklich vorbehalten war[95].

IV. Voraussetzungen und Grundgedanke des § 39 EVwVerfG.

Durch § 39 EVwVerfG werden beim Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung die für den Begünstigten in den §§ 37, 38 EVwVerfG enthaltenen Schutzbestimmungen außer Kraft gesetzt, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

Der Verwaltungsakt, der einen Betroffenen begünstigt, muß von einem Dritten angefochten worden sein. Die bloße Anfechtungsmöglichkeit genügt nicht[96]. Dabei ist zu beachten, daß die Anfechtung noch zulässig sein muß, da ein Verzicht auf die Geltendmachung der Fristversäumnis nicht zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des als Ausnahmevorschrift eng auszulegenden § 39 EVwVerfG führen könne[97].

Schließlich muß die Rücknahme oder der Widerruf durch die erlassende Behörde während des Widerspruchsverfahrens oder des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vorgenommen werden. Im ersteren Fall soll damit auch eine Aufhebung wegen Unzweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes[98] in Frage kommen, selbst wenn der Verwaltungsakt rechtmäßig ist. Dasselbe gilt nach

---

95) So WOLFF, VwR I, § 53 IV b 2. Im Zweifel nimmt Hans J. WOLFF aber auch hier nur einen Widerruf ex nunc an. Vgl. ferner WOLFF, VwR I, § 53 IV c 3 für den Fall nachträglicher Tatsachenänderung und Änderung des geltenden Rechts.

96) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 183.

97) Vgl. VON DER GROEBEN-KNACK, § 118 Rn. 3.1.

98) S. § 68 VwGO Abs. 1 S. 1.

der Begründung[99] zu § 39 EVwVerfG auch während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Die Verwaltungsbehörde solle nicht gezwungen sein, untätig die gerichtliche Entscheidung abzuwarten. Sie müsse vielmehr einen rechtswidrigen oder auch einen rechtmäßigen, aber unzweckmäßigen Verwaltungsakt von sich aus aufheben können, soweit dadurch die geltend gemachte Beschwer oder der etwa von einer sonstigen zur Einlegung von Rechtsbehelfen befugten Stelle[1oo] geltend gemachte Rechtsfehler beseitigt werde[1o1].

Im übrigen soll es der Behörde nach § 39 EVwVerfG nur gestattet sein, den Verwaltungsakt aufzuheben, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird. Würde es demgemäß ausreichen, den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nur teilweise aufzuheben, etwa dann, wenn das Rechtsmittel nur gegen einen Teil des Verwaltungsaktes gerichtet wäre, so hat die Behörde dies zu tun. Maßstab für den zulässigen Umfang der Aufhebung ist nach § 39 EVwVerfG damit immer die geltend gemachte Minderung der Rechtsstellung des Belasteten.

Nach der Begründung zu § 39 EVwVerfG[1o2] verdient der Begünstigte beim Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung unter den soeben erörterten Voraussetzungen keinen Vertrauensschutz, da er mit der Einlegung von Rechtsbehelfen durch andere Perso-

---

99) S. EVwVerfG: Begr. S. 182.

1oo) S. EVwVerfG: Begr. S. 182.

1o1) Vgl. aber VON DER GROEBEN-KNACK, § 118 Rn. 2.3, die während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens die Aufhebung nur dann zulassen wollen, wenn der Klage berechtigterweise abgeholfen wird, also nur bei der Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte.

1o2) EVwVerfG: Begr. S. 182.

nen oder Stellen rechnen müsse[1o3]. Zudem habe der Belastete den gleichen Anspruch auf Rechtsschutz wie der Begünstigte, so daß die Aufhebungsmöglichkeiten während des gesamten Rechtsbehelfsverfahrens, einschließlich des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, erweitert werden müßten, solle sich der Bestandsschutz für den Begünstigten nicht als Verminderung des Rechtsschutzes anderer auswirken[1o4].

Im folgenden gilt es nun, unter kritischer Berücksichtigung der Wertung der Interessen durch § 39 EVwVerfG die Grundlagen für die Aufhebung von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung herauszuarbeiten. Dabei hat zugleich eine Auseinandersetzung mit der in Wissenschaft und Rechtsprechung zu diesem Problemkreis vertretenen Auffassungen stattzufinden, die leider in der Begründung zu § 39 EVwVerfG vermißt wird.

Die besondere Problematik bei der Frage der Aufhebbarkeit von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung ergibt sich aus dem Widerstreit der Interessen des Begünstigten an der Aufrechterhaltung und des Belasteten an der Aufhebung des Verwaltungsaktes[1o5]. Mit SCHÄFER[1o6] ist zu Recht die Frage zu stellen, ob es dieser Interessenlage gerecht werden kann, Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung, da sie gegebenenfalls in ihrer Wirkungskraft

---

1o3) Ebenso KIENAPFEL: DöV 1963, 96, 1o1, nach dem bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung regelmäßig das öffentliche Interesse an ihrer Aufhebung die Schutzbedürftigkeit des Begünstigten überwiege, selbst dann, wenn der Verwaltungsakt bereits ins Werk gesetzt sei. So auch HOKE: DöV 1962, 281, 288; HAUEISEN: NJW 1954, 1425, 1426; wbVGH, Urt. v. 1.1o.1956 - 3 K 26/56 -: VwRspr. 9, 554, 555 f; wbVGH, Urt. v. 3.12.1953 - 2 S 245/51 -: E 3, 133, 139 f.

1o4) EVWVerfG: Begr. S. 182.

1o5) Vgl. oben S. 72 f.

1o6) SCHÄFER, S. 61.

den richterlichen Urteilen ähnlich seien[1o7], für unaufhebbar zu erklären[1o8] oder bei deren Rechtswidrigkeit die Aufhebung unbeschränkt zuzulassen[1o9].

Damit wird schon verständlich, daß die Aufhebung von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung möglicherweise differenzierteren Lösungen unterliegt als die Aufhebung derjenigen Verwaltungsakte, die in ihrer materiellen Wirkung entweder ausschließlich begünstigenden oder ausschließlich belastenden Charakter haben. So müssen in den folgenden Paragraphen die möglichen Tatbestände herausgestellt und deren Rechtsfolgen ermittelt werden.

§ 18. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung.

I. Die widerstreitenden Interessen im allgemeinen.

Vor einer genauen Prüfung der behördlichen Rücknahmemöglichkeiten von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung sollen die widerstreitenden Interessen, die in diesem Paragraphen relevant werden können, kurz skizziert werden.

Bekanntlich hat der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zwingend zwei (oder auch mehr) Betroffene: Auf der einen Seite steht der Begünstig-

---

1o7) Vgl. dazu FEDERER: JöR NF 3, 15, 26.

1o8) S. dazu HAUEISEN: NJW 1955, 1457, 1458 f.

1o9) So wohl BERNER in MANG I, S. 111; VG Stuttgart, Urt. v. 3o.4.1948 - I 77/48 -: DVBl. 195o, 792 f.

te, dessen Interesse dahin geht, den Verwaltungsakt bestehen zu lassen; auf der anderen Seite wird der Belastete idR bestrebt sein, die Rücknahme dieses Verwaltungsaktes zu erreichen. Da in diesem Paragraphen allein rechtswidrige Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung zu untersuchen sind, wird das öffentliche Interesse primär wegen Kollision mit dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auf die Geltungsbeendigung dieses Verwaltungsaktes gerichtet sein.

II. Die möglichen Tatbestände im einzelnen.

a) Die Rechtslage bei mangelndem Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten.

Die Frage der möglichen Gewährung von Vertrauensschutz zugunsten des Begünstigten und seiner Auswirkungen auf den Bestand des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung stellt sich erst dann, wenn die Fälle ausgeschlossen sind, in denen mangels eines Vertrauensschutztatbestandes zwischen der erlassenden Behörde und dem Begünstigten die Gewährung von Vertrauensschutz nicht denkbar ist.

Bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung kann der Begünstigte sowohl eine Person sein, der gegenüber der Verwaltungsakt ergeht, als auch eine andere, die durch den einen anderen belastenden Verwaltungsakt begünstigend betroffen wird[1]. Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit und den Bestand des Verwaltungsaktes kann der Begünstigte jedoch nur dann, wenn er Adressat des Hoheitsaktes ist. Nur in

1) S. oben S. 38 f.

diesem Fall weiß der Begünstigte, welche Regelung ihm gegenüber getroffen werden soll, und er besitzt als Bezugsobjekt seines Vertrauens den ihm gegenüber ergangenen hoheitlichen Ausspruch[2]. In allen anderen Fällen, wenn also der Begünstigte durch den Verwaltungsakt, der einem anderen gegenüber erging, "lediglich" betroffen ist, scheidet ein Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen dem Begünstigten und der Behörde von vornherein aus[3].

Darüber hinaus kann dem Begünstigten ebenso wie bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten Vertrauensschutz nicht gewährt werden, wenn er nicht auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat oder sein Vertrauen nicht schutzwürdig ist[4]. Das wäre zB dann der Fall, wenn der begünstigte Bauherr sich die Baugenehmigung, die zugleich den Nachbarn in seinen Rechten verletzt, erschlichen oder ein Mitbewerber die einzige zu vergebende Konzession durch Täuschung erlangt hätte.

In derartigen Fällen ist deutlich, daß das Interesse des Begünstigten am Bestand des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung keine Berücksichtigung finden kann. Ebenso wie bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten[5] muß bei nicht zu gewährendem Vertrauensschutz eine Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung angenommen werden[6].

---

2) Vgl. auch OSSENBÜHL, S. 8o f.

3) Vgl. dazu auch SCHEERBARTH: DVBl. 1966, 78o, 784.

4) So die Legaldefinition in § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG; s. dazu oben S. 92 f.

5) Vgl. oben S. 9o ff.

6) S. auch BACHOF, Rechtsprechung II, S. 344, wonach die Rücknahme nur nach den für einen begünstigenden Verwaltungsakt geltenden Voraussetzungen zulässig ist.

Dies gilt unabhängig davon, ob der Belastete den Verwaltungsakt angefochten hat oder nicht, sowie auch dann, wenn der Verwaltungsakt für den Belasteten unanfechtbar geworden ist. Steht nämlich fest, daß dem Begünstigten Vertrauensschutz aufgrund fehlenden Vertrauensschutztatbestandes zwischen ihm und der Behörde nicht zu gewähren ist, so ist kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, an dem Verwaltungsakt festzuhalten, da allein dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Genüge zu tun ist. In jedem Falle ist eine Berufung des Begünstigten auf die Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes ausgeschlossen, um damit einen Bestandsschutz zu erlangen.

Daß dieses Ergebnis richtig sein muß, untermauert folgende Erwägung: Würde bei unbegründetem Vertrauensschutz nicht eine unbeschränkte Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme angenommen, so wäre die Stellung des Begünstigten bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung besser als bei der Rücknahme ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte und das, obwohl neben dem Begünstigten eine weitere, rechtswidrig belastete Person vorhanden ist.

b) Die Rechtslage bei bestehendem Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten.

Eine andere Lösung der Frage nach der Rücknahme eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung könnte sich jedoch dann ergeben, wenn der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist (vgl. § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG). Bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten wäre ihm in diesem Fall

Bestandsschutz zu gewähren[7].

Auf der anderen Seite aber hat die Behörde bei ausschließlich belastenden Verwaltungsakten jedenfalls bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit die Pflicht, die rechtswidrige Maßnahme aufzuheben und der Belastete bis zu diesem Zeitpunkt einen durchsetzbaren, dahingehenden Rechtsanspruch[8].

1. Die Rechtslage vor absoluter Unanfechtbarkeit.

Nach überwiegender Ansicht in Wissenschaft und Rechtsprechung soll der Begünstigte nicht auf die Rechtmäßigkeit und den Fortbestand des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung vertrauen dürfen[9], solange dieser noch angefochten werden kann, weil er damit rechnen müsse, daß der durch denselben Verwaltungsakt Belastete von den ihm zustehenden Rechtsmitteln Gebrauch mache und damit bei Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Maßnahme auch die Aufhebung erreiche[10]. Die Konsequenz dieser Auffassung ginge dahin: Da durchaus beim Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung mehrere belastend Betroffene vorhanden sein können und für jeden Belasteten die Rechtsmittelfrist getrennt von der des anderen abläuft[11], wäre vor Eintritt der absoluten

---

7) S. oben S. 95 ff.

8) S. oben S. 86.

9) S. BODE, S. 168 und S. 175; LAUBINGER, S. 185 f; SCHEERBARTH, S. 381 f; OBERMAYER in MANG-MAUNZ-MAYER-OBERMAYER, S. 19o; STORZ, S. 14o; SCHÄFER, S. 61; HAUEISEN: NJW 1964, 2o37, 2o4o; KIENAPFEL: DöV 1963, 96, 1o1; HOKE: DöV 1962, 281, 288 mwN. Ebenso wbVGH, Urt. v. 1.1o.1956 - 3 K 26/56 -: VwRspr. 9, 554, 556 und OVG Koblenz, Urt. v. 2.7.1953 - 1 A 27/53 -: E 4, 338, 344.

1o) BODE, S. 168.

11) S. oben S. 55.

Unanfechtbarkeit[12] ein Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten nicht möglich. Vor diesem Zeitpunkt müßte dem Begünstigten in jedem Falle Vertrauensschutz mit der Folge versagt werden, daß nach den soeben dargelegten Grundsätzen[13] die Behörde zur Rücknahme des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung verpflichtet wäre.

Gewiß hat diese Auffassung auf den ersten Blick etwas Bestechendes an sich. Doch darf dabei nicht übersehen werden, daß dem Begünstigten allein deshalb ein Vertrauensschutz abgesprochen wird, weil das Vertrauen auf den Bestand eines noch anfechtbaren Verwaltungsaktes nicht geschützt werde[14]. Dieser Ansicht muß entgegengehalten werden, daß der gute Glaube an die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes und damit auf dessen Bestand darauf beruht, daß die die Maßnahme erlassende Behörde Staatsautorität bekundet und der Staat normalerweise nicht rechtswidrig zu handeln pflegt. Diese Bekundung der Staatsautorität geschieht aber bereits mit dem Erlaß des Verwaltungsaktes und nicht erst mit seiner Unanfechtbarkeit[15].

Aus diesem Grunde kann das Entstehen eines Vertrauensschutztatbestandes im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten mit der soeben dargestellten Begründung bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung nicht verneint werden.

---

12) Diese kann allerdings auch niemals eintreten, vgl. oben S. 67.

13) S. oben S. 111 f.

14) So ausdrücklich HAUEISEN: NJW 1964, 2037, 2040.

15) S. FREITAG: VwArch. 56, 314, 343.

Vielmehr muß auch bei dieser Art von Verwaltungsakten im Einzelfall festgestellt werden, ob der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist. Dies ist im Ergebnis immer dann der Fall, wenn die Prinzipien von Rechtssicherheit und Treu und Glauben das öffentliche Interesse an der Herstellung des rechtmäßigen Zustandes überwiegen.

Bei dieser von der Behörde vorzunehmenden Abwägung ist zu beachten, daß eine Grundlage für einen Vertrauensschutz zugunsten des Begünstigten nur bei den Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung gegeben ist, bei denen der Begünstigte Adressat des Verwaltungsaktes ist[16] und sich damit die getroffene Regelung ihm gegenüber oftmals als ausschließlich begünstigender Verwaltungsakt darstellt. Aber auch das Wissen des Begünstigten vom Vorliegen eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung kann das Entstehen eines Vertrauenschutztatbestandes allgemein nicht ausschließen. Da er darauf vertraut, daß die Behörde rechtmäßig entschieden hat, braucht er auch nicht mit der erfolgreichen Einlegung eines Rechtsmittels zu rechnen[17].

Damit ist festzustellen, daß auch schon vor Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit ein Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen dem Be-

---

16) S. oben S. 11o f.

17) Selbst nach Anfechtung des Verwaltungsaktes durch einen Belasteten gehen ULE-BECKER (S. 63) davon aus, daß der Begünstigte darauf vertraue, die Behörde habe richtig entschieden: "Dieses Vertrauen wird sich verfestigen, wenn die Behörde während des Widerspruchsverfahrens und möglicherweise auch längere Zeit während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens den angefochtenen Verwaltungsakt nicht aufhebt."

günstigten und der Behörde vorliegen kann, wobei an dieser Stelle noch offen bleiben muß, ob dieser zu einer Einschränkung oder zu einem Ausschluß der Rücknahmebefugnis für die Behörde führt.

aa) Die Situation vor Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten.

Nach dem bayVGH[18] soll die Behörde zur Rücknahme eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ohne Rücksicht darauf berechtigt sein, aus welchen Gründen die belastete Person von einem Rechtsmittel abgesehen hatte. Auch LAUBINGER[19] geht davon aus, daß es keinen Unterschied mache, ob der Belastete von seinem Widerspruchs- und Klagerecht tatsächlich Gebrauch mache oder nicht: Erkenne die Behörde vor Ablauf der Anfechtungsfrist, daß ein von ihr erlassener Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung rechtswidrig sei, so sei sie verpflichtet, ihn zu widerrufen. Demgegenüber soll gemäß § 39 EVwVerfG[20] eine uneingeschränkte Rücknahmemöglichkeit der Behörde nur dann bestehen, wenn der belastend Betroffene tatsächlich von seinem Anfechtungsrecht Gebrauch gemacht hat.

Die Auffassung des bayVGH und LAUBINGERs hätte zur Konsequenz, daß die Behörde bis zum Zeitpunkt der absoluten Unanfechtbarkeit bei der Frage der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung einseitig auf die Belastung eines Betroffenen abstellen könnte. Dabei bliebe unberücksichtigt, daß die Möglichkeit der An-

---

18) Urt. v. 2o.2.1961 - 8o IV 59 -: VwRspr. 13, 529, 53o.

19) S. 185/186.

2o) S. oben S. 1o6.

fechtung allein zur Disposition des Belasteten steht. Soll tatsächlich die Rücknahme auch dann möglich oder erleichtert sein, wenn sich der Belastete mit der Regelung zufrieden gibt, sei es, daß er sich in seinen Interessen nicht verletzt fühlt[21], sei es gar, daß er im Verhältnis zum Begünstigten aufgrund privatrechtlicher Bindungen verpflichtet ist, sein Anfechtungsrecht nicht auszuüben?

Somit muß davon ausgegangen werden, daß die Behörde schon vor Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit bei der Prüfung ihrer Rücknahmebefugnis eines noch nicht angefochtenen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung das möglicherweise bestehende Aufhebungsinteresse des Belasteten außer acht lassen muß[22].

Damit ergibt sich als Ergebnis für die behördliche Rücknahmebefugnis von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung vor Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten die entsprechende Ausgangsposition wie bei der Rücknahme ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte. Im Einzelfall muß demgemäß nur und immer dann eine Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme angenommen werden, wenn dem Begünstigten kein Vertrauensschutz zuzubilligen ist. Ist ihm jedoch Vertrauensschutz zu gewähren, so wirkt sich dieser ebenso wie bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten als Bestandsschutz zu seinen Gunsten aus[23].

---

21) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 183.

22) So auch jetzt WOLFF, VwR I, § 53 III c 3; im Ergebnis ebenso § 39 EVwVerfG sowie A. KOEHLER, S. 863; HAUEISEN: NJW 1966, 2340, 2342 und BENDER: NJW 1966, 1989, 1996.

23) Vgl. oben S. 95 ff.

bb) Die Situation nach Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten.

Trotz des Vorliegens eines Vertrauensschutztatbestandes im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten könnte jedoch nach berechtigter[24] Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten in Übereinstimmung mit der wohl überwiegenden Meinung[25] ein Bestandsschutz zugunsten des Begünstigten ausgeschlossen sein[26]. In diesem Fall hat der Belastete zu erkennen gegeben, daß er seiner Ansicht nach zu Unrecht durch den Verwaltungsakt betroffen ist und daher dessen Rückgängigmachung erreichen will.

Dieses Ergebnis wird überwiegend unter Berufung auf den wbVGH aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitet[27].

---

24) Nach erfolgtem zulässigem Widerspruch kann der Widerspruchsbehörde bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung die Dispositionsbefugnis über den angefochtenen Verwaltungsakt nur so weit zustehen, wie der Anfechtende beschwert und in seinen Rechten verletzt ist, s. SIMON: BayVBl. 1969, 1oo; BVwG, Beschl. v. 29.1o.1968 - IV B 7.68 -: BayVBl. 1969, 99 f, s. dazu MENGER-ERICHSEN: VwArch. 6o, 376, 378.

25) Vgl. OSSENBÜHL, S. 125 und SCHÄFER, S. 61, die eine freie Rücknehmbarkeit annehmen. S. auch STORZ, S. 14o und OVG Münster, Urt. v. 12.12. 195o - II A 582/5o -: DVBl. 1951, 476, 477. Mit der Befürwortung einer Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme: FORSTHOFF I, S. 255; ERNING, S. 79; LAUBINGER, S. 185 unter Berufung auf BVwG, Urt. v. 3.12.1959 - I C 43.57 -: DVBl. 196o, 249, 25o und VG Stuttgart, Urt. v. 3o.4.1948 - I 77/48 -: DVBl. 195o, 792, 793; vgl. auch BODE, S. 168 mwN.

26) AA BACHOF: Rechtsprechung II, S. 344, wonach die Rücknahme der Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung nur unter den für einen begünstigenden Verwaltungsakt geltenden Voraussetzungen zulässig sein soll.

27) WbVGH, Urt. v. 1.1o.1956 - 3 K 26/56 -: VwRspr. 9, 554, 555.

Aus dieser Vorschrift ergebe sich, daß demjenigen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt werde, der Rechtsweg offenstehen müsse. Kämen jedoch die allgemeinen Regeln über die Rücknahme allein begünstigender Verwaltungsakte auch bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung zur Anwendung, so wäre bei begründetem Vertrauensschutz des Begünstigten auch Bestandsschutz zu gewähren mit der Folge, daß sowohl eine Rücknahme für die Behörde als auch ein Urteil des Gerichts zugunsten des durch den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zu Unrecht Belasteten ausgeschlossen wäre. Das führe aber zu dem Ergebnis, daß tatsächlich in diesem Fall dem Belasteten der Rechtsweg verschlossen bliebe. Die aus Art. 19 Abs. 4 GG folgende prinzipielle Gewährleistung des Rechtsweges sei gegenüber dem Vertrauen auf den Fortbestand der Begünstigung als das höherwertige Rechtsgut anzusehen[28].

Nach berechtigter Einlegung eines Rechtsmittels durch den Belasteten liegt eine echte Kollision von zwei aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit abzuleitenden Prinzipien vor: Der Garantie der Rechtssicherheit und des Prinzips von Treu und Glauben, wonach bei begründetem Vertrauen des Begünstigten auf die Rechtmäßigkeit und den Bestand des Verwaltungsaktes auch rechtswidrige Verwaltungsakte aufrechtzuerhalten sind, steht der Grundsatz gegenüber, daß der rechtswidrig belastend Betroffene auf fristgerechte

---

28) Auch die Regelung des § 39 EVwVerfG führt nach berechtigter Anfechtung des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung zu dem Ergebnis einer uneingeschränkten Rücknahmebefugnis für die Behörde, da die den Vertrauensschutz beinhaltenden Vorschriften des § 37 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 bis 5 EVwVerfG keine Anwendung finden sollen.

Anfechtung die Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes erreichen kann[29].

Darüber aber, wie diese Kollision im Einzelfall im Hinblick auf die Rechtsbeständigkeit eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung zu lösen ist, gibt Art. 19 Abs. 4 GG keine Auskunft. Diese Bestimmung enthält lediglich das rechtsstaatliche Grundprinzip, wonach jeder gegen eine Verletzung seiner Rechte durch die öffentliche Gewalt ein Gericht anrufen kann[3o]. Wie aber die gerichtliche Entscheidung ausfällt, ist ausschließlich eine Frage des materiellen Rechts. Allein unter Berufung auf Art. 19 Abs. 4 GG läßt sich damit ein Grundsatz derart, daß die Behörde berechtigt oder gar verpflichtet sei, auf fristgerechte Anfechtung durch einen Belasteten den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zurückzunehmen, nicht aufstellen.

Da keiner der beiden kollidierenden Grundsätze gegenüber dem anderen vorrangig oder stets dominierend ist[31], muß vielmehr im typischen Fall untersucht werden, welches der beiden Prinzipien das andere unter Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Umstände überwiegt. Die Frage der Rücknehmbarkeit zu Recht angefochtener Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung ergibt sich aus einer konkreten Abwägung des Interesses des Begünstigten an der Aufrechterhaltung des Verwaltungsaktes und des Interesses des Belasteten an dessen Aufhebung unter objektiven

---

29) Ebenso BENDER: NJW 1966, 1989, 1996.
3o) S. BARTLSPERGER: VwArch. 6o, 35, 53 mwN.
31) FLEHINGHAUS: BB 1968, 774, 776.

Gesichtspunkten[32] [33] [34]. Der hier vorliegende Interessenwiderstreit wird somit wie bei jeder Kollision von Interessen dem Rechtsprinzip zufolge zum Nachteil der objektiv minderwertigeren Interessen entschieden[35].

Demgemäß ist die Auffassung des bayVGH[36], wonach grundsätzlich bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung davon ausgegangen werden müsse, daß der Beseitigung der Belastung in der Regel der Vorrang vor der Aufrechterhaltung der Begünstigung zukomme, abzulehnen[37]. Es soll aber nicht verkannt werden, daß sie im Einzelfall ein durchaus zutreffendes Ergebnis der vorzunehmenden Interessenabwägung sein kann. Bei dieser Abwägung kann auch ein besonderer Vertrauensschutz-

---

32) S. BARTLSPERGER: VwArch. 6o, 35, 53; FLEHINGHAUS: BB 1968, 774, 776; BENDER: NJW 1966, 1989, 996 unter Abstellung auf den Grundsatz von Treu und Glauben; BERNHARDT: JZ 1963, 3o2, 3o8; PETERS: DöV 1965, 744, 753; schlhVG, Urt. v. 8.1o.1964 - 2. Kammer -: BBauBl. 1965, 12o f unter Berücksichtigung von Zumutbarkeitsgesichtspunkten. Weitergehend BACHOF, Rechtsprechung II, S. 344; vgl. oben S. 118 Fußn. 26.

33) Vgl. dazu auch ERNING, S. 79 ff und DVBl. 196o, 467, 469 f, der das Rücknahmerecht der Verwaltungsbehörden lediglich durch Art. 14 GG ausschließt; dagegen BODE, S. 17o ff und LAUBINGER, S. 185.

34) Allgemein kann daher der Ansicht des BVwG, Urt. v. 26.6.1963 - VII C 23/63 -: NJW 1964, 71, 72, wonach ein benachteiligter Bewerber nur einen Anspruch auf Zuteilung der nächsten freiwerdenden Konzession habe, wenn ein anderer Bewerber zu Unrecht bevorzugt wurde, nicht zugestimmt werden; dagegen auch HAUEISEN: NJW 1964, 2o37, 2o4o (Fußn. 3o).

35) S. WOLFF, VwR I, § 24 II a 1 und § 29 III a 3; ders., Gerechtigkeit, S. 112 f.

36) Urt. v. 2o.2.1961 - 8o VI 59 -: VwRspr. 13, 529, 53o; zustimmend SCHEERBARTH, S. 381.

37) Dagegen auch FORSTHOFF I, S. 255.

tatbestand im Verhältnis der betroffenen Zivilpersonen Berücksichtigung finden[38], so zB, wenn der Begünstigte mit einer Anfechtung durch den Belasteten nicht mehr zu rechnen brauchte und gerade im Vertrauen darauf seine Dispositionen getroffen hat. Voraussetzung dafür wäre aber immer ein Verhalten des Anfechtungsberechtigten gegenüber dem Begünstigten, aufgrund dessen der Begünstigte auf diesen Umstand schließen konnte[39].

Darüber hinaus darf die Abwägung zwischen den beiden kollidierenden Prinzipien nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen. Dieses Verbot des Übermaßes gilt als besonderer Rechtsgrundsatz im deutschen Verwaltungsrecht[40] und hat damit auch im Rücknahmerecht unmittelbar Gültigkeit[41]. Demgemäß muß eine Maßnahme unterbleiben, wenn der mit ihr verbundene Nachteil erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht[42]. Ergibt sich gemäß der nunmehr aufgestellten Abwägungsformel, daß im Einzelfall das Interesse des Belasteten an der Aufhebung des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung das Interesse des Begünstigten an der Aufrechterhaltung überwiegt, so sind keine weiteren Gesichtspunkte mehr denkbar, die ein Festhalten der Behörde an dem Verwaltungsakt rechtfertigen. Demgemäß muß es ihr in diesem Fall zur Pflicht gemacht werden, den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zurückzunehmen. Eine andere Entscheidung widerspräche dem in diesem Falle überwiegenden Aufhebungsinteresse des Belasteten.

---

38) S. WOLFF, VwR I, § 53 c 3.

39) Vgl. STICH, S. 45; OSSENBÜHL, S. 8o f.

4o) WOLFF, VwR I, § 25 I a 2; s. auch LERCHE, S. 24 f mit umfangreichen weiteren Nachweisen.

41) So auch OSSENBÜHL, S. 114 f mwN.

42) WOLFF, VwR I, § 3o II b 3 α ββ mwN.

In allen anderen Fällen führt der Vertrauensschutz des Begünstigten auch nach berechtigter Einlegung eines Rechtsmittels zum Bestandsschutz zugunsten des Begünstigten.

Folgende Beispielsfälle mögen der Verdeutlichung der Abwägungsformel dienen:

Eine zu Unrecht erteilte, vom benachteiligten Bewerber angefochtene Konzession kann zu Lasten des Begünstigten zB dann nicht zurückgenommen werden, wenn dieser aufgrund des Verwaltungsaktes beträchtliche Vermögensdispositionen zB in Form größerer Anschaffungen getätigt hat, die ihn erst in die Lage versetzten, die Konzession auszunutzen.

Auch kommt die Rücknahme einer Baugenehmigung gegenüber dem begünstigten Bauherrn nicht mehr in Betracht, wenn er sein Bauwerk errichtet hat und die zugleich vorliegende rechtswidrige Belastung des Nachbarn so gering ist, daß diesem die Beeinträchtigung zumutbar ist[43]. Die vorzunehmende Abwägung der Interessen führte jedoch immer dann zur Rücknahme des Verwaltungsaktes, wenn sich die Dispositionen des Bauherrn bisher auf Planungs- und andere Vorbereitungshandlungen beschränkten, selbst wenn sie schon Aufwand an Arbeit und Kapital erforderten[44].

2. Die Rechtslage nach absoluter Unanfechtbarkeit.

Die Rücknehmbarkeit eines Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung durch die Behörde soll nach ERNING[45] nach Eintritt der absoluten Unan-

---

43) S. schlhVG, Urt. v. 8.1o.1964 - 2. Kammer -: BBauBl. 12o, 121.

44) Vgl. FLEHINGHAUS: BB 1968, 774, 776.

45) S. 88 und DVBl. 196o, 467, 47o; vgl. auch SCHÄFER, S. 61.

fechtbarkeit gänzlich ausgeschlossen sein.

Dieser Meinung muß zugestanden werden, daß für die Behörde das Aufhebungsinteresse des Belasteten ganz außer Betracht gelassen werden kann. Das ergibt sich schon daraus, daß dem Belasteten mit dem Lauf der Anfechtungsfristen genügend Möglichkeit eingeräumt ist, sich darüber Gedanken zu machen, ob er den Verwaltungsakt hinnehmen will oder nicht[46]. Läßt er diese Zeit verstreichen, so kann sein möglicherweise dennoch bestehendes Aufhebungsinteresse unbeachtet bleiben, da er mit Eintritt der Unanfechtbarkeit das Recht verloren hat, sich auf die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes zu berufen[47].

Da der Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit keinen Einfluß auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes hat, liegt in dem Erlaß eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung wie bei allen Verwaltungsakten ein Verstoß gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Dies spräche dafür, eine Rücknahmemöglichkeit der Behörde zu bejahen. Auf der anderen Seite aber ist es möglich, daß der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung vertraut hat und sein Vertrauen auch schutzwürdig ist. Daraus erhellt, daß sich für die Behörde bei der Frage der Geltungsbeendigung von rechtswidrigen, unanfechtbaren Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung der entsprechende Ausgangspunkt wie beim Problem der Rücknehmbarkeit ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte ergibt, so daß keine Bedenken bestehen,

---

46) Vgl. auch SCHÄFER, S. 62; OSSENBÜHL, S. 127; HAUEISEN: NJW 1954, 1425, 1426.

47) S. LAUBINGER, S. 187.

nunmehr, also nach absoluter Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung, die Rücknahme bei begründetem Vertrauensschutz ebenso und in demselben Rahmen auszuschließen wie bei der Rücknahme allein begünstigender Verwaltungsakte[48].

Darüber hinaus will jedoch LAUBINGER[49] an die Voraussetzungen für ein schutzwürdiges Vertrauen in die Beständigkeit von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung höhere Anforderungen stellen: Obwohl sich der Belastete des Rechts begeben habe, von der Behörde die Rücknahme des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung zu verlangen, werde man schwerlich behaupten können, seine Interessen seien nunmehr überhaupt nicht mehr zu berücksichtigen. Die Verwaltung habe vielmehr auch die Belange des zu Unrecht Belasteten in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Dies bedeutet nach LAUBINGER, daß sie abwägen müsse, ob das Interesse des rechtswidrig Begünstigten am Fortbestand des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung die Interessen des zu Unrecht Belasteten an der Beseitigung in so hohem Maße überwiege, daß das Prinzip der Rechtssicherheit einen Schutz des Begünstigten unabweislich erheische[50].

---

48) Vgl. OSSENBÜHL, S. 127; SCHÄFER, S. 62; STORZ, S. 141; PETERS: DöV 1965, 744, 753; THEUERKAUF: DVBl. 1964, 386, 390; s. auch OVG Münster, Urt. v. 12.12.1950 - II A 582/50 -: DVBl. 1951, 476, 477 mit dem Hinweis, daß ein anderes Ergebnis zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit für den Begünstigten führte; vgl. auch wbVGH, Urt. v. 1.10.1956 - 3 K 26/56 -: VwRspr. 9, 554, 556. AA BENKENDORFF: NJW 1949, 769, 771; bayVfGH, Urt. v. 17.2.1951 - Vf. 29, 86-VII-50, Vf. 94-V-50 -: E 4, 9, 14.

49) LAUBINGER, S. 187.

50) Ähnlich BODE, S. 178 f: Es sei nicht außer acht zu lassen, daß der betreffende Verwaltungsakt gleichzeitig einen Dritten zu Unrecht belaste und der Vertrauensschutz hier auf Kosten des belasteten Beteiligten gehe.

Dieser Auffassung muß vom soeben eingenommenen Ausgangspunkt, daß nämlich nach Eintritt der Unanfechtbarkeit das Aufhebungsinteresse des Belasteten außer Betracht bleiben muß, widersprochen werden. Warum dann an den Vertrauensschutz des Begünstigten höhere Anforderungen als bei allein begünstigenden Verwaltungsakten gestellt werden sollen, ist nicht ersichtlich. Diese Forderung wird zudem dann illusorisch, wenn dem Begünstigten überhaupt nicht erkennbar ist, daß der ihn betreffende Verwaltungsakt zugleich eine andere Person beschwert. Für ihn stellt sich die Regelung in diesem Fall als eine allein begünstigende Maßnahme dar. Aber auch dann, wenn der Begünstigte positiv weiß, daß der Verwaltungsakt zugleich eine Belastung für einen anderen enthält, wird sein Vertrauen in den Bestand des Verwaltungsaktes nach Unanfechtbarkeit eher größer sein als vor deren Eintritt, da er nun davon ausgeht, daß der Belastete die Regelung hinnehmen will und mögliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bei ihm sogar ausgeräumt worden sind. Daher geht es nicht an, an den Vertrauensschutz des Begünstigten nach Unanfechtbarkeit höhere Anforderungen zu stellen als bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten.

Als Ergebnis kann damit festgestellt werden, daß nach Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit die Rücknahme von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung denselben Regeln unterliegt wie die Rücknahme ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte. Bei begründetem Vertrauensschutz muß mit der obigen Begründung[51] dem Begünstigten Bestandsschutz gewährt werden[52].

---

51) S. oben S. 97 f.

52) Im Ergebnis ebenso § 39 EVwVerfG, soweit über diese Vorschrift gemäß § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG eine Rücknahme ausgeschlossen ist.

§ 19. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung.

I. Grundsatz.

Anders als bei der Geltungsbeendigung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung gestaltet sich die Rechtslage beim Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte dieser Art. Dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist Genüge getan, so daß sich hieraus nicht die Forderung nach Aufhebung ergeben kann. Sicherlich besteht idR beim Belasteten ein Aufhebungsinteresse, doch ist dabei zu beachten, daß die Belastung ihm in rechtmäßiger Weise auferlegt wurde und er demgemäß diese Belastung idR auch hinnehmen muß. Dies hat um so mehr zu gelten, als bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung durch die Regelung zugleich mindestens eine Person begünstigt wird und diese infolge der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes in besonderem Maße auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertrauen darf. Zwar kann die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen lediglich belastende Verwaltungsakte widerrufen[1]. Der Widerruf ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte ist ihr jedoch nur in Ausnahmefällen möglich[2]. Aufgrund der soeben dargestellten Interessenlage wird bei rechtmäßigen Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung somit davon auszugehen sein, daß diese auch nur unter denselben Einschränkungen widerrufen werden können wie lediglich begünstigende Verwaltungsakte[3]. Von diesem

---

1) S. oben S. 98 ff.

2) S. oben S. 1oo ff.

3) Vgl. auch HAUEISEN: NJW 1955, 1457, 1461.

Grundsatz geht auch die Regelung des § 39 EVwVerfG iVm § 38 EVwVerfG aus.

II. Erweiterung der Widerrufsmöglichkeit während des Widerspruchs- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens?

a) Die Regelung des § 39 EVwVerfG.

Die Widerrufsmöglichkeit der Behörde soll nach § 39 EVwVerfG aber dann entscheidend erweitert sein, wenn der Belastete den Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung angefochten hat und dieser während des Widerspruchsverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durch die Behörde aufgehoben wird, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird. Die bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten eingreifenden Schutzvorschriften des § 38 Abs. 2 und Abs. 3 EVwVerfG sollen in diesem Fall nicht gelten[4]. Im Ergebnis führt diese Regelung dazu, daß der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung im Ermessen der Behörde steht, sofern der Belastete angefochten hat, es sei denn, es müßte ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden oder ein Widerruf aus anderen Gründen unzulässig sein (s. § 38 Abs. 1 EVwVerfG).

b) Die Bedeutung des § 68 Abs. 1 VwGO.

Zwar könnte die Ansicht vertreten werden, daß bei Anfechtung eines Verwaltungsaktes mit drittbe-

---

4) S. dazu näher oben S. 106ff; vgl. auch weitergehend SCHÄFER, S. 27, der bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist der Behörde die Möglichkeit zubilligt, durch den Widerruf einer etwaigen Anfechtungsklage des Belasteten zuvorzukommen.

zogener Doppelwirkung durch den Belasteten dieses Ergebnis schon aus § 68 Abs. 1 VwGO folgt, wonach sowohl die Recht- als auch die Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes im Vorverfahren nachzuprüfen sind. Eine derartige Interpretation erscheint nach der Begründung zu § 39 EVwVerfG[5] jedoch zweifelhaft, und LAUBINGER[6] hebt zu Recht hervor, daß kein Grund dafür ersichtlich sei, daß die Vorschriften der VwGO insoweit die Regeln über die Aufhebung von Verwaltungsakten modifizieren wollen. Es handelt sich bei §§ 68 ff VwGO um reine Verfahrensregeln[7], die die Widerrufskompetenz der Verwaltung nicht berühren[8].

c) Ablehnung der in § 39 EVwVerfG getroffenen Regelung.

Wird somit davon ausgegangen, daß tatsächlich über die Widerrufsmöglichkeiten der Behörde in den Bestimmungen der VwGO nichts ausgesagt wird, so bedarf es wirklich de lege ferenda der Norm des § 39 EVwVerfG als materieller Grundlage der Erweiterung der Widerrufbarkeit von rechtmäßigen Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung, wenn es zu einer Anfechtung dieses Verwaltungsaktes durch den belastend Betroffenen gekommen ist. Dennoch bleibt zu untersuchen, ob der in § 39 EVwVerfG vorgesehenen Regelung, die darauf hinausläuft, daß nach erfolgter Anfechtung durch den Belasteten die Behörde dieselbe Widerrufsmöglichkeit hat, wie beim Widerruf ausschließlich belastender Verwaltungsakte, unter Be-

---

5) EVwVerfG: Begr. S. 182.

6) LAUBINGER, S. 183.

7) Vgl. dazu VON MUTIUS, S. 169, der aufgrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern die Zweckmäßigkeit iS von § 68 Abs. 1 VwGO als einen "Prüfungsmaßstab" versteht.

8) Vgl. EVwVerfG: Begr. S. 182. S. auch LAUBINGER, S. 182, der bezweifelt, daß der Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich in der Lage wäre, in der Allgemeinheit des § 68 Abs. 1 VwGO Regeln über die Widerruflichkeit von Verwaltungsakten aufzustellen.

rücksichtigung der Interessenlage aller Betroffenen zugestimmt werden kann.

Die sowohl für die Rücknahme als auch für den Widerruf von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung dafür gegebene Begründung zu § 39 EVwVerfG[9] geht davon aus, daß nach Einlegung eines Rechtsbehelfs der Begünstigte keinen Vertrauensschutz verdiene, da er mit der Einlegung von Rechtsbehelfen durch andere Personen oder Stellen rechnen müsse. Im Ergebnis wird mit dieser Begründung allein auf das Aufhebungsinteresse des Belasteten abgestellt. Warum nach erfolgter Anfechtung das Vertrauen des Begünstigten auf den Bestand des rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung nicht schutzwürdig sein soll, ist nicht ersichtlich. Die bloße Feststellung in den Erläuterungen zu § 39 EVwVerfG[10] ersetzt noch keine dafür zu fordernde Begründung. Zwar soll nicht übersehen werden, daß der Anfechtende nach § 68 Abs. 1 VwGO geltend machen kann, der rechtmäßige Verwaltungsakt sei unzweckmäßig. Das gibt aber der Behörde noch nicht das Recht, frei einen Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zu widerrufen. Vielmehr hat die Behörde zugleich die Interessen des rechtmäßig Begünstigten zu beachten, und der Behörde muß es versagt bleiben, nachträglich aus Gründen der Unzweckmäßigkeit den

---

9) S. EVwVerfG: Begr. S. 182.

10) S. EVwVerfG: Begr. S. 182.

Verwaltungsakt zu widerrufen[11] [12].

Demgemäß muß auch nach erfolgter Anfechtung daran festgehalten werden, daß ein rechtmäßiger Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nur unter den erschwerten Voraussetzungen widerrufen werden darf, unter denen auch ein Widerruf ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte zulässig ist.

Daraus folgt zugleich, daß auch ein freier Widerruf dieser Art von Verwaltungsakten während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nicht zugelassen werden kann, wie es § 39 EVwVerfG vorsieht. Die dazu angeführte Begründung[13], die Behörde solle nicht gezwungen sein, untätig die gerichtliche Entscheidung im Verwaltungsprozeß abzuwarten, sondern sie müsse auch einen rechtmäßigen, aber unzweckmäßigen Verwaltungsakt von sich aus aufheben können, soweit dadurch die geltend gemachte Beschwer beseitigt werde, überzeugt nicht. Darauf ist zu entgegnen, daß im verwal-

---

11) Vgl. auch WOLFF, VwR I, 6. Aufl., § 53 II e.

12) Würde der Regelung des § 39 EVwVerfG gefolgt, so könnte sich durchaus folgende, sicher nicht beabsichtigte Konsequenz ergeben: Wenn die Behörde den dem Belasteten bekanntgegebenen Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung ohne Rechtsmittelbelehrung versieht, muß sie gemäß §§ 7o, 58 Abs. 2 VwGO noch ein Jahr lang mit dem zulässigen Widerspruch rechnen, um dann nach dessen Einlegung wieder die freie Widerrufbarkeit zu erlangen, ohne die sonst bei allein begünstigenden Verwaltungsakten bestehenden Einschränkungen beachten zu müssen. Bei ordnungsgemäß erfolgter Rechtsmittelbelehrung stände jedoch schon nach einem Monat gemäß §§ 7o, 58 Abs. 1 VwGO fest, ob der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung für die Behörde frei widerruflich wäre oder nicht.

13) EVwVerfG: Begr. S. 182.

tungsgerichtlichen Verfahren weder ein Anspruch des Belasteten darauf besteht, daß ein rechtmäßiger Verwaltungsakt aufgehoben wird, noch die Behörde Gefahr läuft, im Prozeß zu unterliegen[14].

Damit muß im Gegensatz zur Regelung des § 39 EVwVerfG folgendes Ergebnis festgestellt werden: Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung richtet sich allein nach den Grundsätzen des Widerrufs ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte[15].

§ 2o. Zusammenfassung.

Der Vorschrift des § 39 EVwVerfG, der die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung regelt, kann insgesamt nicht zugestimmt werden. Dies folgt zT schon daraus, daß die §§ 37, 38 EVwVerfG, auf die § 39 EVwVerfG Bezug nimmt, nicht uneingeschränkt überzeugen. Im einzelnen gelten folgende Regeln:

Im Gegensatz zur Vorschrift des § 37 Abs. 1 EVwVerfG kann die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte nicht im Grundsatz in das Ermessen der Behörde gestellt werden.

---

14) So auch Zum Musterentwurf, S. 9o; zustimmend HAUEISEN: NJW 1966, 234o, 2342.

15) Ebenso im Ergebnis REDEKER-V. OERTZEN, § 42 Anm. 63; A. KOEHLER, S. 863.

Vielmehr ist bei belastenden Verwaltungsakten bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit eine Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme anzunehmen. Bei unanfechtbaren belastenden Verwaltungsakten besteht eine Rechtspflicht nur und immer dann, wenn die Behörde sich nicht zu Recht auf die Unanfechtbarkeit berufen kann und darüber hinaus eine Abwägung zwischen dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergibt, daß dem Gesetzmäßigkeitsprinzip im Einzelfall das Übergewicht zukommt.

Bei begünstigenden Verwaltungsakten ist eine Rücknahmepflicht der Behörde immer dann gegeben, wenn im Einzelfall nicht aufgrund des das Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung überwiegenden Prinzips der Rechtssicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben dem Begünstigten Vertrauensschutz zu gewähren ist.

Die unterschiedliche Behandlung begünstigender Verwaltungsakte nach § 37 Abs. 2 und Abs. 3 EVwVerfG je nachdem, ob sie eine Geld- oder teilbare Sachleistung gewähren oder nicht, beinhaltet einen Verstoß gegen das Gebot materieller Gerechtigkeit. Auf die Art der Begünstigung kommt es bei der Frage der Zulässigkeit der Rücknahme nicht an. Dem Begünstigten ist immer bei begründetem Vertrauensschutz Bestandsschutz zu gewähren.

Zuzustimmen ist der Vorschrift des § 38 Abs. 1 EVwVerfG, wonach der Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsaktes im Ermessen der Behörde steht, wenn nicht ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müßte oder ein Widerruf aus anderen Gründen unzulässig ist.

Zu Recht geht § 38 Abs. 2 EVwVerfG davon aus, daß der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes idR nicht möglich ist und einen besonderen Widerrufsgrund voraussetzt. Die Widerrufsgründe wegen nachträglicher Tatsachen- und Rechtsänderung sind jedoch nur dann anzuerkennen, wenn die Behörde bei Zugrundelegung der Tatsachen- oder Rechtsänderung verpflichtet gewesen wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen. Ferner ist der Behörde ein Widerruf nicht möglich, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

Hat der Begünstigte nicht auf die Rechtmäßigkeit und den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut oder ist sein Vertrauen nicht schutzwürdig, so muß der Behörde die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ebenso wie bei ausschließlich begünstigenden Verwaltungsakten zur Pflicht gemacht werden.

Ein Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten ist nur möglich, wenn der Begünstigte Adressat des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ist. Die Auffassung, daß dem Begünstigten vor Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit kein Vertrauensschutz gewährt werden kann, ist abzulehnen. Wird der rechtswidrige Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung nicht vom Belasteten angefochten, so ist dessen Aufhebungsinteresse nicht zu berücksichtigen und eine Rücknahme kommt für die Behörde nur nach den für aus-

schließlich begünstigende Verwaltungsakte geltenden Regeln in Betracht. Erhebt jedoch der Belastete zulässig und berechtigt Widerspruch oder Anfechtungsklage, so liegt bei Bestehen eines Vertrauensschutztatbestandes im Verhältnis Behörde-Begünstigter eine Kollision zwischen den rechtsstaatlichen Prinzipien vor, wonach aufgrund der Grundsätze von Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben dem Begünstigten bei begründetem Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit und den Bestand des Verwaltungsaktes Bestandsschutz zu gewähren ist und des Grundsatzes, daß ein zu Unrecht in seinen Rechten Betroffener auf fristgerechte Einlegung eines Rechtsmittels die Aufhebung der hoheitlichen Maßnahme erreichen kann. Im Einzelfall ist nur und immer dann eine Rechtspflicht der Behörde zur Rücknahme gegeben, wenn unter objektiver Berücksichtigung aller Umstände das Interesse des Belasteten an der Aufhebung des Verwaltungsaktes das Interesse des Begünstigten an dessen Aufrechterhaltung überwiegt.

Nach absoluter Unanfechtbarkeit gelten für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung wieder allein die Regeln über die Rücknahme ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte.

Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ist nur in dem Rahmen zulässig, wie der Widerruf allein begünstigender Verwaltungsakte. Die Widerrufsmöglichkeiten der Behörde werden auch nicht während des Widerspruchs- oder des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens erweitert.

ZWEITER ABSCHNITT.

Die Aufhebung von Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Aus den die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten regelnden Vorschriften der §§ 37 - 39 EVwVerfG ergibt sich kein ausdrücklicher Hinweis auf die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung von der Behörde aufgehoben werden können. Da diese Art der Verwaltungsakte per definitionem den Adressaten zugleich begünstigt und belastet[1], wären sinngemäß nach den §§ 37 und 38 EVwVerfG sowohl die Vorschriften über die Aufhebung begünstigender als auch über die Aufhebung belastender Verwaltungsakte anzuwenden. Ob tatsächlich bei Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung Besonderheiten bestehen, soll im folgenden untersucht werden.

§ 21. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Die Regeln über die Rücknahme belastender und begünstigender Verwaltungsakte können bei rechtswidrigen Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung nur dann angewandt werden, wenn dieser insgesamt rechtswidrig ist. Ist nur ein Teil des Verwaltungsaktes rechtswidrig, wenn zB ein begünstigen-

---

1) S. oben S. 22 f.

der Verwaltungsakt mit einer rechtswidrigen belastenden Nebenbestimmung versehen worden ist, so kommt es darauf an, ob der rechtswidrige Teil die Rechtswidrigkeit des gesamten Verwaltungsaktes zur Folge hat[1].

Auch in diesem Fall spricht das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung für die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung, doch ist kein Grund ersichtlich, bezüglich des begünstigenden Teils nicht auch hier den Grundsatz der Gewährung von Vertrauensschutz anzuwenden, wenn der Adressat auf den Bestand des Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist (vgl. § 37 Abs. 2 S. 1 EVwVerfG)[2] [3].

Nach Hans J. WOLFF[4] und VOGEL[5] kann richtigerweise selbst dann Vertrauensschutz gewährt werden, wenn die Rücknahme eines belastenden Verwaltungsaktes zum Zwecke der Erhöhung der Belastung erfolgt und durch den ersten Verwaltungsakt (mittelbar) festge-

---

1) Zu der umstrittenen Frage, wann dies der Fall ist, kann allgemein in dieser Untersuchung nicht näher Stellung genommen werden. Hans J. WOLFF, VwR I, § 51 VI, läßt nach objektiven Kriterien entscheidend sein, ob der rechtmäßige Teil ohne den fehlerhaften Teil hätte erlassen werden dürfen und ob er ohne ihn logisch, rechtlich und sachlich sinnvoll bleibt. AA FORSTHOFF I, S. 243; BADURA: JuS 1964, 1o3 mwN, die auf den mutmaßlichen Willen der Verwaltungsbehörde abstellen; dagegen MARTENS: DVBl. 1965, 428, 429 ff mwN; vgl. auch BENDER: DöV 1965, 446, 447.

2) Ebenso STORZ, S. 13: "Die Regeln über die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte finden insoweit Anwendung als die Begünstigung reicht."

3) S. auch BACHOF, Rechtsprechung II, S. 344, nach dem "eine zuungunsten des Antragstellers erfolgende Streichung oder Herabsetzung einer ihm nur zum Teil zuerkannten Leistung sich nach den Regeln über die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte bemißt".

4) VwR I, § 53 I c 3 β.

5) Verh. 46. DJT Bd. I Teil 5, S. 81 f.

stellt wurde, daß den Adressaten eine höhere Belastung nicht trifft[6].

Führt dagegen die Teilrechtswidrigkeit nicht zur Rechtswidrigkeit des gesamten Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung, bleibt also ein Teil rechtmäßig, so gelten für diesen die Regeln über den Widerruf, für den anderen die Grundsätze über die Rücknahme von Verwaltungsakten. Im Ergebnis führt dies zB in dem Fall, daß die Begünstigung rechtmäßig bleibt, dazu, daß diese dem Adressaten nur in den Ausnahmefällen des § 38 Abs. 2 EVwVerfG wieder entzogen werden kann, die Behörde aber nach den Regeln über die Rücknahme belastender Verwaltungsakte vielfach verpflichtet sein wird, den belastenden Teil zurückzunehmen[7].

§ 22. Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung.

Ist der Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung rechtmäßig, so kann der begünstigende Teil rechtmäßig nur unter denselben Voraussetzungen widerrufen werden, wie ein ausschließlich begünstigender Verwaltungsakt. Zwar hat bei allein belastenden Verwaltungsakten die Behörde die Möglichkeit, diesen Verwaltungsakt zu widerrufen, wenn nicht ein

---

6) Vgl. auch BVwG, Urt. v. 12.7.1968 - VII C 48.66 -: DöV 1969, 4oo, 4o1: "Die Möglichkeit, belastende Verwaltungsakte zum Nachteil des Betroffenen zu widerrufen oder zu ändern, ist nicht unbegrenzt. Hierbei muß zwischen den Verfassungsgrundsätzen der Rechtmäßigkeit und der Rechtssicherheit abgewogen werden. Dies gilt sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht." S. dazu SCHRÖCKER: NJW 1968, 2o35, 2o37.

7) S. dazu BVwG, Beschl. v. 2o.2.1961 - I CB 1o.6o -: DVBl. 1962, 64o f für den Fall einer unanfechtbar gewordenen Auflage.

Verwaltungsakt gleichen Inhalts erlassen werden müßte oder ein Widerruf aus anderen Gründen unzulässig ist (s. § 38 Abs. 1 EVwVerfG), doch ist bei Verwaltungsakten mit adressatbezogener Doppelwirkung zu beachten, daß diese Möglichkeit hinsichtlich des belastenden Teils immer dann ausgeschlossen sein muß, wenn der Widerruf insoweit zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes führen würde. Dieses Ergebnis folgt zwingend aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Gedacht sei dabei insbesondere an die Fälle, in denen dem Verwaltungsakt zulässigerweise eine Nebenbestimmung beigefügt worden ist, die lediglich sicherstellen soll, daß die rechtlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes überhaupt erfüllt werden[1].

Wenn es dennoch zu einem Widerruf des belastenden Teils des Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung kommt und nunmehr die gewährte Begünstigung rechtswidrig ist, so greifen für sie wieder die Regeln über die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte ein[2].

§ 23. Zusammenfassung.

Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung unterliegen jeweils hinsichtlich des belastenden Teilsden Regeln über die Aufhebung ausschließlich belastender Verwaltungsakte, hinsichtlich des begünstigenden Teils den Grundsätzen über die Aufhebung ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte. Der Widerruf des belastenden Teils eines rechtmäßigen

---

1) S. dazu WOLFF, VwR I, § 49 II a.

2) Vgl. WOLFF, VwR I, § 49 II c für den Fall der Aufhebung einer Auflage.

Verwaltungsaktes mit adressatbezogener Doppelwirkung ist jedoch dann ausgeschlossen, wenn er dazu führt, daß der übrige Teil rechtswidrig wird.

Ergebnisse in Leitsätzen.

1. Verwaltungsakte mit Doppelwirkung wirken sowohl begünstigend als auch zugleich belastend. Wird ausschließlich der Adressat des Verwaltungsaktes begünstigend und belastend betroffen, so liegt ein Verwaltungsakt mit adressatbezogener Doppelwirkung vor. Tritt die Begünstigung bei der einen, die Belastung bei einer anderen Person auf, ist von einem Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zu sprechen.

2. Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung werden mit der Bekanntgabe an den Adressaten, Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung schon mit der ersten Bekanntgabe an einen Betroffenen existent und wirksam.

3. Wie jeder andere Verwaltungsakt bleiben auch alle Verwaltungsakte mit Doppelwirkung wirksam, solange sie nicht aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt sind.

4. Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung werden mit Ablauf der Rechtsmittelfrist unanfechtbar. Bei Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung ist zwischen relativer und absoluter Unanfechtbarkeit zu unterscheiden. Absolute Unanfechtbarkeit ist nur dann gegeben, wenn allen Betroffenen gegenüber die Unanfechtbarkeit eingetreten ist. Ist der Verwaltungsakt vor diesem Zeitpunkt für einen Betroffenen schon unanfechtbar geworden, so ist der Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung insoweit relativ unanfechtbar.

Bei mangelnder Bekanntgabe des Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung an einen Betroffenen beginnt dessen Widerspruchsfrist nicht zu laufen.

5. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes kann nicht - wie in § 37 Abs. 1 EVwVerfG geregelt - im Grundsatz in das Ermessen der Behörde gestellt werden. Das gilt sowohl für ausschließlich belastende als auch für ausschließlich begünstigende Verwaltungsakte. Bei begründetem Vertrauensschutz des Begünstigten ist die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes ausgeschlossen.

6. Im Prinzip kann § 38 EVwVerfG dahingehend gefolgt werden, daß der Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsaktes im Ermessen der Behörde steht, wenn nicht ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müßte oder ein Widerruf aus anderen Gründen unzulässig ist, während der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes einen besonderen Widerrufsgrund voraussetzt.

7. Für die Aufhebbarkeit von Verwaltungsakten mit drittbezogener Doppelwirkung gelten - zT abweichend von § 39 EVwVerfG - folgende Regeln:

   Bei mangelndem Vertrauensschutztatbestand im Verhältnis zwischen der Behörde und dem Begünstigten muß die Behörde einen rechtswidrigen Verwaltungsakt mit drittbezogener Doppelwirkung zurücknehmen. Vor Einlegung eines Widerspruchs (bzw. vor Erhebung der Anfechtungsklage) durch einen Belasteten gelten für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte mit drittbezogener Doppelwirkung,

ebenso wie nach Eintritt der absoluten Unanfechtbarkeit, die Grundsätze über die Rücknahme ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte. Wird jedoch zulässig und berechtigt Widerspruch oder Anfechtungsklage erhoben, so ist bei Vorliegen eines Vertrauensschutztatbestandes im Verhältnis Behörde-Begünstigter die Behörde zur Rücknahme nur verpflichtet, wenn im Einzelfall unter objektiver Berücksichtigung aller Umstände das Interesse des Belasteten an der Aufhebung des Verwaltungsaktes das Interesse des Begünstigten an dessen Aufrechterhaltung überwiegt.

Der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mit drittbezogener Doppelwirkung ist nur in dem Rahmen zulässig, wie der Widerruf ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte.

8. Verwaltungsakte mit adressatbezogener Doppelwirkung unterliegen jeweils bezüglich des belastenden Teils den Regeln über die Aufhebung ausschließlich belastender Verwaltungsakte, hinsichtlich des begünstigenden Teils den Grundsätzen über die Aufhebung ausschließlich begünstigender Verwaltungsakte.

A n h a n g .

Auszug aus dem Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes Teil III, Abschnitt 2 - Bestandskraft des Verwaltungsaktes -.

§ 37

Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes

(1) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, zurückgenommen werden, außer wenn er nach § 36 nicht aufgehoben werden darf. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.

(2) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geld- oder Sachleistung gewährt, darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist insbesondere nicht schutzwürdig, wenn der Begünstigte

1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat;
2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;
3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge von Fahrlässigkeit nicht kannte.

Soweit der Verwaltungsakt zurückgenommen worden ist, sind bereits gewährte Leistungen zu erstatten. Für den Umfang der Erstattung gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Erstattungspflichtige nicht berufen, soweit er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge von grober Fahrlässigkeit nicht kannte. Die zu erstattende Leistung kann durch die Behörde nur zugleich mit der Rücknahme des Verwaltungsaktes festgesetzt werden.

(3) Wird ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt, der nicht auf eine einmalige oder laufende Geld- oder Sachleistung gerichtet ist, zurückgenommen, so hat die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen schutzwürdig ist. Der Vermögensnachteil ist jedoch nicht über den Betrag des Interesses hinaus zu ersetzen, das der Betroffene an dem Bestand des Verwaltungsaktes hat. Absatz 2 Satz 2 ist anzuwenden. Der auszugleichende Vermögensnachteil wird durch die Behörde festgesetzt. Der Anspruch kann nur innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden; die Frist beginnt, sobald die Behörde den Betroffenen auf sie hingewiesen hat.

(4) Die Rücknahme ist nur innerhalb einer Frist von einem Jahr zulässig, nachdem die Behörde von den Umständen Kenntnis erlangt hat, welche die Rücknahme rechtfertigen.

(5) Für Streitigkeiten über die nach Absatz 2 zu erstattende Leistung und den nach Absatz 3 auszugleichenden Vermögensnachteil ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

§ 38

Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes

(1) Ein rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakt kann widerrufen werden, außer wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müßte oder aus anderen Gründen ein Widerruf unzulässig ist.

(2) Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, darf, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, nur widerrufen werden,

1. wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist;
2. wenn dem Verwaltungsakt eine Auflage beigefügt ist und der Begünstigte die Auflage innerhalb einer ihm gesetzten Frist nicht erfüllt hat;
3. wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Behörde zur Ablehnung des Verwaltungsaktes berechtigt haben würden, und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;
4. wenn bei einer Änderung des bestehenden Rechts die Behörde nach dem neuen Recht zur Ablehnung des Verwaltungsaktes berechtigt wäre, soweit der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder auf Grund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;

5. um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

In den Fällen des Satzes 1 Nummern 3 und 4 darf ein Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geld- oder Sachleistung gewährt, nicht widerrufen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist. Der widerrufene Verwaltungsakt wird mit dem Wirksamwerden des Widerrufs unwirksam, wenn die Behörde keinen späteren Zeitpunkt bestimmt.

(3) Wird ein begünstigender Verwaltungsakt in den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 Nummern 3 bis 5 widerrufen, so hat die Behörde den Betroffenen auf Antrag für den Vermögensnachteil zu entschädigen, den dieser dadurch erleidet, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen schutzwürdig ist. § 37 Abs. 3 Satz 2, 4 und 5 und Absatz 4 gilt entsprechend. Für Streitigkeiten über die Entschädigung ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

§ 39

Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren

Die §§ 37 und 38 gelten nicht, wenn ein begünstigender Verwaltungsakt, der von einem Dritten angefochten worden ist, während des Widerspruchsverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgehoben wird, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird.

Lebenslauf

Als ältester Sohn des Bundesbahnamtmanns Diedrich Buermeyer und seiner Ehefrau Gisela, geborene Horstmann, wurde ich am 18. November 1942 in Osnabrück geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ostern 1949 wurde ich in die Lieneschwegschule in Osnabrück eingeschult. Seit 1953 besuchte ich die damalige Staatliche Oberschule für Jungen, das heutige Ernst-Moritz-Arndt-Gymnasium in Osnabrück. Dort legte ich am 26. Februar 1962 die Reifeprüfung ab.

Nach Abschluß meiner Schulzeit begann ich im Sommersemester 1962 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Nach vier Semestern in Münster setzte ich es im Sommer 1964 an der Georg-August-Universität Göttingen fort. Danach studierte ich weitere drei Semester in Münster.

Vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm bestand ich am 3. Dezember 1966 die erste juristische Staatsprüfung. Anschließend studierte ich weiter an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Betriebswirtschaft. Zudem war ich als Korrekturassistent in öffentlich-rechtlichen Übungen tätig. Seit dem 2. Mai 1968 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Stiftung Volkswagenwerk danke ich für die finanzielle Förderung dieser Dissertation.